

La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales ¹

Marcos ALMEIDA CERREDA

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela*

RESUMEN

En el presente trabajo, partiendo, en primer lugar, del análisis de la regulación de la evaluación del desempeño contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público y del estudio de las posibilidades de desarrollo de la misma por las diferentes Administraciones, en particular por las locales, y, en segundo lugar, del examen de algunas regulaciones de la evaluación del desempeño ya efectuadas y de ciertas experiencias prácticas, se pretende ofrecer a dichas Administraciones una serie de pautas e indicaciones a tener en cuenta en el momento de iniciar la reflexión sobre cómo diseñar e implantar sus propios sistemas de evaluación del desempeño.

Palabras clave: empleo público; evaluación del desempeño.

¹ En el presente trabajo se han empleado las siguientes abreviaturas: artículo, art.; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, BOCG; *Boletín Oficial de la Provincia*, BOP; Constitución Española, CE; Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, CEBEP; Comunidad Económica Europea, CEE; Comunidad Europea de la Energía Atómica, CEEA; citado, cit.; coordinador, coord.; confere, cfr.; director, dir.; directores, dirs.; Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, DRAEL; Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP; Fundamento Jurídico, FJ; número, núm.; Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, RGIP; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP; página, p.; páginas, pp.; siguientes, ss.; Sentencia del Tribunal Constitucional, STC; videre, *vid.*

Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Xunta de Galicia: «La modernización de las Administraciones Territoriales (PGIDT06PXIB202096PR)».

ABSTRACT

This work outlines the principles and guidelines that could help to design and implement the new systems of monitoring the performance of officers and other municipal employees at local level. In order to form proposals for these new systems, it is necessary to examine the Act on Public Employee and its development by the different administrative levels so that previous experience on monitoring the performance of municipal employees can be assessed and taken into account.

Key words: municipalities; municipal workers; officers; performance monitoring.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.—1. La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público.—2. Análisis de la regulación de la evaluación del desempeño contenida en el art. 20 del Estatuto Básico del Empleado Público.—2.1. *Concepto*.—2.2. *Carácter*.—2.3. *Ámbito subjetivo*.—2.4. *Criterios*.—2.4.1. El principio de transparencia.—2.4.2. El principio de objetividad.—2.4.3. El principio de imparcialidad.—2.4.4. El principio de no discriminación.—2.4.5. El principio de respeto de los derechos de los empleados públicos.—2.5. *Efectos*.—2.5.1. Los efectos de la evaluación en la carrera profesional.—2.5.2. Los efectos de la evaluación en la formación.—2.5.3. Los efectos de la evaluación en la provisión de puestos de trabajo.—2.5.4. Los efectos de la evaluación en las retribuciones complementarias.—III. LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA Y LA DISCIPLINA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POR LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.—1. La reserva de Ley en materia de función pública y su cobertura.—2. El desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público en materia de evaluación del desempeño por parte de las Administraciones locales.—IV. APUNTES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.—1. Premisas.—2. Bases para la articulación de un modelo de evaluación del desempeño.—2.1. *La delimitación del objeto de la evaluación*.—2.2. *Los responsables de la evaluación*.—2.2.1. El Departamento de Recursos Humanos.—2.2.2. La Comisión de Evaluación.—2.2.3. La Comisión de Reclamaciones.—2.3. *El procedimiento de evaluación*.—3. Indicaciones para el proceso de implantación de un sistema de evaluación del desempeño.—3.1. *Reforzar la organización interna y buscar sinergias en el exterior*.—3.2. *Concienciar sobre la necesidad y conveniencia de la implantación del sistema y buscar el consenso sobre el mismo*.—3.3. *Planificar y difundir el sistema a adoptar*.—3.4. *Implantar de modo progresivo el sistema*.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la sociedad española no sólo demanda de sus Administraciones públicas —en particular, de las locales— la prestación de más servicios públicos (como, por ejemplo: los relacionados con el apoyo a las personas dependientes y a sus familiares, los que permiten una adecuada conciliación de la vida personal y profesional, etc.), sino que exige de las mismas que se incremente, de modo perceptible, la calidad en la erogación de los servicios públicos que, tradicionalmente, éstas han venido ofreciendo (policía, sanidad, enseñanza, etc.).² Ambas pretensiones vienen acompañadas, además,

² Esta situación es común a todos los países democráticos desarrollados, *vid. La modernización del Estado. El camino a seguir*, Madrid, OCDE-INAP, 2006.

por una tercera exigencia que consiste en que los ciudadanos reclaman que el aumento del número de servicios y de la calidad con la que estos se prestan suponga el menor incremento posible de los fondos públicos destinados a tales fines, es decir, desean que la mejora del sistema de servicios públicos se logre optimizando el empleo de los recursos económicos disponibles. Esta última reivindicación, desde hace tiempo formulada, se ha hecho especialmente intensa en el presente contexto de crisis económica, donde los caudales públicos son cada vez más escasos³.

Superar este difícil reto (prestar más y mejores servicios públicos, con los mismos —o, incluso, menores recursos—) exige que las Administraciones modernicen su forma de gestionar, para hacerla más eficaz y eficiente⁴. Un elemento clave en este proceso es, sin duda alguna, la reforma del régimen de su personal. El contar con un conjunto de empleados públicos capaces y motivados en la realización de sus tareas es un elemento esencial para mejorar la calidad de la actuación administrativa⁵. La aprobación del EBEP por la Ley 7/2007, de 12 de abril, ha supuesto un primer paso importante en este camino, que dista mucho de ser breve y sencillo.

Y ello es así, porque, en aras a conseguir un mejor servicio a los ciudadanos, esta norma busca lograr una mayor cualificación y motivación de los empleados públicos en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, a través de la implantación de un sistema de evaluación de su desempeño que, en primer lugar, mida su rendimiento y valore su conducta y que, en segundo lugar, ligue, directamente, los resultados de tales operaciones a concretos efectos sobre las retribuciones que perciben, sobre la progresión en su carrera profesional, etc. En este sentido, en su Exposición de Motivos se puede leer:

«Elemento fundamental de la nueva regulación es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos, que las Administraciones Públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento. Generalizando algunas experiencias que ya existen en el ámbito de nuestras Administraciones públicas, se introduce así un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo. Es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a

³ De estas demandas sociales también da cuenta S. DÍAZ QUIJANO en: «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», en *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Ediciones Trea, 2008, p. 176.

⁴ Cfr. *La modernización del Estado. El camino a seguir*, cit.

⁵ Sobre esta cuestión, la CEBEP señaló: «La evaluación del desempeño, está llamada a ser, si se aplica bien, un factor fundamental de mejora de la motivación y el rendimiento del empleado público. Más aún, la Comisión considera que éste debe ser un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras Administraciones Públicas, tal como ya ocurre en otros países vecinos y como ha establecido también recientemente la Unión Europea para su propio personal» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, Madrid, INAP-Goberna, 2005, pp. 107-108).

cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio. De ello deriva que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades».

No obstante lo dicho hasta el momento, y pese algunas resueltas afirmaciones doctrinales⁶, la aplicación de sistemas de evaluación del desempeño a los empleados públicos en España, dada la ausencia de una auténtica tradición en materia de evaluación en nuestra cultura organizativa pública⁷, dista de ser un tema pacífico⁸. La razón de ello estriba en que no todos los operadores que, en su momento, se hallarían implicados en su diseño y ejecución están de acuerdo en la necesidad, posibilidad u oportunidad de su implementación⁹.

⁶ Como ejemplo de esta posición se pueden citar las palabras de F. DE MIGUEL PAJUELO, quien ha escrito: «Y quizás la novedad del sistema de evaluación del desempeño no esté tanto en su formulación general, pues desde el punto de vista teórico la bondad de contar con un sistema de esta índole nadie lo puede negar [...] Ahora bien, a pesar de las dificultades que sin duda surgirán en la implantación de un sistema de estas características en la función pública parece un lugar común establecer que cualquier sistema de evaluación por deficiente que sea es mejor que la ausencia de sistema alguno» («La evaluación del desempeño», en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, A. PALOMAR y A. V. SEMPÉRRE (dirs.), Cizur Menor, Aranzadi, 2008, p. 195).

⁷ F. DE MIGUEL PAJUELO explica este hecho señalando: «La evaluación del desempeño de los puestos de trabajo no ha formado parte de la tradición gestora de la Administración Pública Española. Las razones son de muy variada índole, desde la consideración tradicional del empleo público como algo diferente, que es muy difícil medir y cuantificar, y conectado con ello la ausencia de parámetros reales para la evaluación, la desconexión de cualquier sistema de estas características con la provisión de puestos de trabajo y la carrera del funcionario y, sobre todo, con la estructura retributiva impedían que un sistema de estas características tuviese virtualidad real en la función pública tradicional» («La evaluación del desempeño», cit., pp. 195-196).

Si bien es cierto que no se ha desarrollado en nuestro país ningún sistema global de evaluación del desempeño de los empleados públicos —entendiendo por tal un método que valore la actuación y mida el rendimiento de todos los empleados públicos y que tenga simultáneamente consecuencias en diferentes ámbitos de su situación y desarrollo profesional—, el concepto de evaluación no es completamente ajeno a nuestro Ordenamiento. Esta afirmación se apoya, por una parte, en el hecho de que, con carácter general, los empleados públicos se han visto sujetos a evaluaciones para ocupar puestos de trabajo (*vid.*, por ejemplo, el art. 44.1.c) del RGIP) y para la determinación de parte de sus retribuciones (en particular, del complemento de productividad previsto por el art. 23 de la LMRFP) y, por otra parte, en el dato de que a determinados tipos de empleados públicos sí que se les ha aplicado, con distintos efectos, un sistema de evaluación del desempeño; sirvan como ejemplo el personal de los servicios de salud (*vid.* art. 43 de la Ley 55/2003, de 14 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud) o el personal militar (*vid.* arts. 85 y ss. de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar).

⁸ En la doctrina hay autores que critican duramente esta opción, por ejemplo, *vid.*, R. PARADA, *Derecho del Empleo Público*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2007, pp. 72 y ss., y J. M.^a A. MAGÁN PERALES, «Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos», en *Manual del Empleo Público*, F. A. CASTILLO (dir.), Madrid, Iustel, 2009, p. 380.

⁹ Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por M. SÁNCHEZ MORÓN, quien ha señalado: «Sin embargo en esta materia, al igual que cuando aplican el complemento de productividad, los gestores de nuestras

Existiendo dudas acerca de estos extremos, se hace necesario, antes de llevar a cabo cualquier otro análisis, clarificarlos; para asentar sobre unas sólidas bases la decisión de instaurar procesos de evaluación del desempeño en el seno de nuestras Administraciones públicas. Se trata de una exigencia tanto científica como práctica. Desde el punto de vista científico, no es admisible plantear y articular un sistema partiendo de premisas que no han sido verificadas y, desde el punto de vista práctico, como más adelante se explicará, una de las condiciones que determinará el éxito de la implantación de un método de evaluación del desempeño es que quienes lo deben gestionar y quienes van a ser sometidos al mismo se hallen convencidos de que es imprescindible su institución para mejorar el funcionamiento y los resultados de la organización pública en la que prestan sus servicios. En este segundo ámbito, hay que señalar, además, que, si no se disipan las dudas que puedan existir, lo más probable es que las previsiones del EBEP se queden en papel mojado, porque, en lugar de poner en marcha auténticos procesos de valoración, se articularán procedimientos formalmente similares, a los solos efectos de cubrir las exigencias legales, pero completamente carentes de toda virtualidad práctica¹⁰.

Así las cosas, partiendo del examen de diversos estudios sobre esta materia y también de la experiencia obtenida con el trabajo cotidiano con diferentes gestores públicos y otros agentes implicados en este proceso (responsables políticos, representantes de los trabajadores, etc.), es posible individuar, en orden de importancia, tres grupos de reparos al establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño: en primer lugar, objeciones de tipo técnico; en segundo lugar, censuras basadas en percepciones de naturaleza subjetiva, y, en tercer lugar, críticas de base económica.

Respecto de las objeciones de carácter técnico, hay que indicar que se han apuntado dos problemas en este ámbito que, según ciertas opiniones, hacen inviable la institución de procesos de valoración que puedan funcionar correctamente. Estos obstáculos son: la supuesta imposibilidad de fijar parámetros para proceder a la evaluación del desempeño de los empleados públicos y la inasumible conflictividad inherente a cualquier sistema que implique una evaluación¹¹.

Estos problemas, así planteados, son de gran entidad, pues afectan a dos puntos cruciales de la configuración de todo sistema de evaluación del desempeño: fijar qué se debe evaluar y cómo afrontar el hecho de que, en no pocas ocasiones, los empleados evaluados estarán disconformes con la valoración recibida.

Por lo que atañe a la determinación de los parámetros para la evaluación (objetivos a lograr e indicadores de su consecución y patrones de conducta a seguir e indicadores de su observancia), es evidente que ésta no se puede realizar de forma general; dependiendo

Administraciones topan con el temor a diferenciar y con una larvada oposición sindical que —sin argumentos de fondo que oponer frente a la evaluación del desempeño— critica por sistema cualquier intento medianamente serio de ponerla en práctica, dando por descontadas las injusticias que generará» («La situación actual del empleo público», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 10, 2010, p. 65).

¹⁰ Así ha sucedido, por ejemplo, con anterioridad, con el sistema de distribución de la productividad.

¹¹ Cf. R. PARADA, *Derecho del Empleo Público*, cit., pp. 72-73.

del tipo de puesto de trabajo que ocupe cada empleado público, estos serán necesariamente diferentes. Se trata, en consecuencia, de un trabajo ingente y complejo individualizar dichos parámetros; pero, en modo alguno, imposible, como lo demuestran las experiencias llevadas a cabo en otras organizaciones públicas, nacionales ¹² y supranacionales ¹³, y en el seno de algunas Administraciones españolas ¹⁴.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, como reconoce la propia CEBEP ¹⁵, es muy probable que la introducción de la evaluación del desempeño incremente la conflictividad en el seno del sistema de empleo público ¹⁶. No obstante, hay que recordar que, en España como en otros países, la existencia de una considerable conflictividad en este ámbito, es algo consustancial al mismo. Por ello, el hecho de que pueda existir un nuevo frente de desacuerdos no debe considerarse como un obstáculo para la implantación de procedimientos de evaluación del desempeño, como no lo fue, en su momento, para la incorporación de otras medidas. Eso sí, existiendo esta razonable previsión, es conveniente reflexionar sobre el modo de articular instrumentos específicos para la resolución de los posibles conflictos, como la citada CEBEP propone en su Informe. En definitiva, estas cuestiones hacen de la implantación de la evaluación del desempeño algo ciertamente espinoso y difícil, pero, en modo alguno, imposible o inconveniente.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las críticas fundadas en percepciones de naturaleza subjetiva, éstas, hoy en día, constituyen auténticas resistencias a la aplicación de la evaluación del desempeño que es necesario vencer, para lograr su efectiva introducción en el funcionamiento de nuestro empleo público. A efectos de proceder a su exposición y de detallar cómo pueden ser neutralizadas, es posible dividir las en dos grupos: por una

¹² J. V. CORTÉS CARRERES da cuenta de los ensayos realizados en Inglaterra, Dinamarca y Finlandia («La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 15-29 de enero de 2009, pp. 36 y ss.) y M. C. NOGUER PORTERO resalta, además, la experimentación llevada a cabo en Bélgica [«La evaluación del desempeño», en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, S. DEL REY (dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 304-305].

¹³ Es de destacar la experiencia desarrollada en el seno de la Unión Europea sobre la base del art. 43 del Reglamento núm. 31 (CEE)/11(CEE) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica que establece: «La capacidad, el rendimiento y la conducta en el servicio de cada funcionario serán objeto de un informe periódico, al menos cada dos años, en las condiciones fijadas por cada institución conforme a lo dispuesto en el art. 10. Cada institución establecerá disposiciones que otorguen el derecho a presentar un recurso con motivo del procedimiento de calificación, el cual habrá de ejercerse antes de presentar una reclamación con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 90».

¹⁴ J. V. CORTÉS CARRERES comenta brevemente las pruebas realizadas en la Generalitat de Cataluña, en la Diputación de Barcelona y en el Ayuntamiento de Castellón («La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., pp. 36 y ss.). Además, hay que destacar también las efectuadas por el Ayuntamiento de Manlleu, el Ayuntamiento de Alcobendas o el Ayuntamiento de Gijón.

¹⁵ Vid. *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 109.

¹⁶ Aunque, quizás, este factor se haya sobredimensionado. Así, de acuerdo con los datos provisionales ofrecidos por el Ayuntamiento de Gijón, respecto de la evaluación del desempeño del año 2008, sólo presentaron alegaciones a su evaluación en torno a un 12 por 100 de los trabajadores evaluados. Cifra que, a priori, no parece desmesurada (<http://www.usoffp.com/datos/docs/evaluacion/091216%20informe%20evaluacion%20administracion.pdf>).

parte, se hallan los reparos efectuados desde un punto de vista individual y, por otra parte, se encuentran las objeciones formuladas desde un punto de vista colectivo¹⁷.

Respecto de las objeciones efectuadas desde un punto de vista individual, hay que tener en cuenta las reservas que pueden tener tanto los evaluados, como los evaluadores. Por un lado, los empleados públicos, como cualquier trabajador, temen las evaluaciones, bien porque recelan de que formen parte de un sistema arbitrario, articulado sobre la base de criterios poco claros y precisos, en los que cuestiones relacionadas con el ámbito político puedan jugar un papel decisivo, bien porque se hallan en la convicción de que no serán capaces de superar una evaluación objetiva dada su falta de experiencia en estos procedimientos (independientemente de que lo sean o no); así, los empleados públicos, aunque son conscientes de que el sistema actual no es el mejor posible, lo prefieren a otro que perciben como, posiblemente, fundado en criterios oscuros y generador de resultados inciertos. La estrategia para acabar con esta resistencia consiste, como se detallará más adelante: en primer lugar, en diseñar un sistema de evaluación del desempeño transparente y adecuado a la Administración de que se trate; en segundo lugar, en informar debidamente a todos los empleados afectados sobre su estructura, funcionamiento y puesta en práctica, y, en tercer lugar, en darles una apropiada participación en su desarrollo, fiscalización y valoración. Por otro lado, dependiendo del sistema de evaluación que se adopte, si quien evalúa son los superiores jerárquicos inmediatos, la implantación del sistema de evaluación del desempeño va a suponer para este grupo tres tipos de consecuencias no deseadas: un considerable incremento de su responsabilidad (tendrán que decidir sobre la vida profesional de los demás, respondiendo de las decisiones que adopten); un importante crecimiento de su carga de trabajo y, finalmente, con toda probabilidad, una multiplicación de los conflictos en el ámbito laboral, originados por aquellas evaluaciones que no gusten a sus colaboradores¹⁸. Para evitar esta resistencia, se puede recurrir a sistemas de evaluación en los que los evaluadores no sean los superiores jerárquicos, sino una Comisión *ad hoc*; si bien, dados sus conocimientos y posición, se puede reservar a los mismos una intervención relevante en el proceso de evaluación, consistente en la emisión de un informe razonado sobre el rendimiento y la conducta de sus subordinados.

Por lo que atañe a las objeciones efectuadas desde el punto de vista colectivo, hay que señalar que estas provienen de dos sectores que, con frecuencia, se contraponen en el ámbito del empleo público en el marco de la negociación colectiva: los representantes de los empleados públicos y el personal directivo, responsable de la organización de los procesos de valoración. Los primeros perciben la nueva ordenación del empleo público, basada en la evaluación individual del desempeño de los trabajadores, como un sistema que reduce

¹⁷ Las consideraciones que a continuación se realizan son tributarias, en gran medida, de las acertadas reflexiones de S. DÍAZ QUIJANO («La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», cit., pp. 180-183) y M. GORRITI («La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», en *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Ediciones Trea, 2008, p. 222).

¹⁸ Vid. F. LONGO, «Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 2005, p. 130.

la virtualidad de la negociación colectiva (por ejemplo, en ámbitos como las retribuciones complementarias o la promoción profesional) y que, en consecuencia, puede determinar una pérdida de parte de su influencia; a su vez, los directivos públicos, en general, dada la falta de información y formación sobre esta materia, observan este fenómeno entre el escepticismo y la preocupación: escepticismo, porque no se hallan convencidos de que se pueda aplicar este sistema, o, en el caso de que crean que es posible, porque dudan de que produzca los efectos beneficiosos que de él se predicán, y preocupación, ya que temen que su puesta en práctica suponga un incremento exponencial de los costes y de los conflictos. Como consecuencia de lo dicho, muchos representantes de los trabajadores se muestran poco proclives al establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño, y bastantes miembros del personal directivo, conscientes, a su vez, de este rechazo, han decidido aplazar *sine die* su implantación, so pretexto de la complejidad técnica de su articulación y de su negociación. La solución para vencer estas resistencias colectivas pasa, como se recalcará más adelante, en primer lugar, por lograr un fuerte compromiso de los vértices políticos de cada Administración con la introducción de la evaluación del desempeño, y en segundo lugar, por informar adecuadamente sobre estas técnicas a los representantes de los trabajadores y al personal directivo y darles un papel activo y relevante en el diseño y gestión del concreto sistema de evaluación que se decida introducir.

Finalmente, hay que señalar que la organización de un proceso de valoración del rendimiento y la conducta de sus trabajadores supone un importante coste económico para cualquier Administración. Será necesario contratar asesorías para diseñar el modelo de evaluación de desempeño; contratar, formar y destinar efectivos a este trabajo de evaluación; formar e informar a los diferentes operadores implicados sobre el método de evaluación y su funcionamiento; adquirir los instrumentos tecnológicos necesarios para la articulación del sistema, etc. Este hecho determina que algunos autores consideren que este cuantioso gasto desaconseja la organización de sistemas de evaluación del desempeño¹⁹. No obstante, estos desembolsos económicos no deben ser vistos como un gasto, sino como una inversión; cuyos beneficios, en el ámbito de la mejora del funcionamiento de las Administraciones públicas, superarán con creces los costes derivados de su implementación. En este sentido, la CEBEP ha señalado: «Conviene no olvidar, además, que la implantación de buenos sistemas de la evaluación del desempeño exige el desarrollo en las organizaciones públicas de importantes capacidades internas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos... Ello exige una mayor inversión en la gestión de recursos humanos y reforzar las unidades especializadas dedicadas a dicha gestión. Sin embargo, la Comisión considera que ésta es una de las inversiones más rentables, a medio y largo plazo, que puede hacerse en nuestro sector público»²⁰.

¹⁹ Cfr. R. PARADA, *Derecho del Empleo Público*, cit., pp. 72-73.

²⁰ Vid. *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 109. En este sentido, R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. A. CASTILLO BLANCO opinan: «Tampoco la implantación de la evaluación del desempeño, por muy simple que sea la herramienta que se adopte, será un instrumento sin coste alguno para la Administración

De todo lo dicho hasta el momento, se puede concluir que, en la medida en que la organización de sistemas de evaluación del desempeño constituye uno de los instrumentos más eficaces para lograr la modernización del funcionamiento de las Administraciones públicas, en el sentido de hacerlas más ágiles, eficaces y eficientes, y dado que no existe ninguna razón material que impida su aplicación debe procederse, sin dilaciones innecesarias, a la misma, articulando los instrumentos jurídicos necesarios para ello.

Con el objetivo de contribuir a lograr este fin, en el presente trabajo, partiendo, en primer lugar, del análisis de la ordenación de la evaluación del desempeño contenida en el EBEP y de las posibilidades de desarrollo de la misma por las diferentes Administraciones, en particular de las locales, y, en segundo lugar, de las regulaciones del mismo ya efectuadas²¹, se pretende ofrecer a dichas Administraciones una serie de pautas e indicaciones a tener en cuenta en el momento de iniciar la reflexión sobre cómo diseñar e implantar sus propios sistemas de evaluación del desempeño; se trata de ideas que pretenden estimular el debate en el seno de las Administraciones públicas y no de soluciones cerradas y definitivas, pues, dada la novedad de esta materia, en la misma son más las dudas que se plantean, que las certezas que se pueden afirmar.

II. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

1. La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público

El EBEP menciona la «evaluación del desempeño», tanto en su Exposición de Motivos, como en diversos preceptos de su texto. En la Exposición de Motivos, como se

Pública, al menos a corto plazo. No cabe duda que la evaluación del desempeño es un instrumento extraordinariamente útil para la mejora de la gestión en las Administraciones Públicas. Pero, aparte de la complejidad de su diseño, la aplicación de la herramienta puede resultar, a corto plazo, gravosa desde el punto de vista presupuestario. En cualquier caso, esta es una «mirada pobre» o limitada, puesto que este instrumento de la evaluación del desempeño, al igual que la carrera profesional, son elementos centrales para que funcione cabalmente un sistema de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas» (*Informe sobre el empleo público local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, p. 31).

²¹ Hay que tener en cuenta: en primer lugar, que el art. 68 del Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Galicia, incorpora la regulación de la evaluación del desempeño introducida por la Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia y, en segundo lugar, que la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal, introduce un art. 49 *quáter* en la citada norma donde, para la Administración del Principado de Asturias, se disciplina la evaluación del desempeño. Además, diferentes municipios han llevado a cabo experiencias en este ámbito; así, para elaborar el presente trabajo se ha tenido presente, en particular: el Manual de evaluación del desempeño del Ayuntamiento de Gijón (<http://www.usoffp.com/paginas/4legislacion/convenios.html>) y la regulación de la evaluación del desempeño contenida en el Convenio colectivo y Acuerdo regulador del personal al servicio del Ayuntamiento de Santiago de Compostela (*BOP* de 3 de febrero de 2010, núm. 22).

puede constatar en el fragmento de la misma antes transcrito, el Legislador lleva a cabo una extensa explicación y justificación de este elemento, que considera un pilar esencial del nuevo régimen de los empleados públicos que pretende establecer. Por lo que se refiere al texto del EBEP, las menciones a la evaluación del desempeño se contienen, en concreto: en el art. 1.3, en el marco de la disciplina del objeto de la Ley²²; en el art. 13.3, en el seno de la regulación del personal directivo profesional²³; en el art. 14, donde se regulan los derechos individuales²⁴; en el art. 17, en el que se disciplina la carrera horizontal de los funcionarios de carrera²⁵; en el art. 20, que se dedica, exclusivamente, a la regulación de la evaluación del desempeño²⁶ y en el art. 37, que contiene el conjunto de materias objeto de negociación²⁷. Esta profusión de menciones es una clara muestra de la imbricación de la evaluación del desempeño en el nuevo sistema de empleo público que diseña el EBEP y constituye una traducción positiva de la voluntad del Legislador, expresada en la Exposición de Motivos, de que ésta sea uno de los ejes de la reforma del empleo público en España.

²² Este precepto señala: «Este Estatuto refleja, del mismo modo, los siguientes fundamentos de actuación: [...] i) Evaluación y responsabilidad en la gestión».

²³ Este artículo dispone: «El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados».

²⁴ Esta norma establece: «Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: [...] c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación».

²⁵ Este precepto reza: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas: [...] b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida».

²⁶ Este artículo tiene el siguiente contenido: «1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24 del presente Estatuto.

4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del art. 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo».

²⁷ Este precepto dispone: «Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: [...] d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño».

Hay que señalar, no obstante, que, siguiendo las recomendaciones de la CEBEP²⁸, el Legislador estatal ha llevado a cabo una regulación mínima de la evaluación del desempeño para garantizar plenamente la autonomía organizativa de las diferentes Administraciones públicas²⁹.

2. Análisis de la regulación de la evaluación del desempeño contenida en el art. 20 del Estatuto Básico del Empleado Público

2.1. Concepto

Atendiendo a las definiciones incluidas en el DRAEL, por evaluación del desempeño se podría entender, simplemente, el juzgar el cumplimiento de las obligaciones inherentes a un determinado empleo público. No obstante, el art. 20.1 del EBEP, de un modo más completo, define la evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

Para comprender el alcance de esta definición legal, es necesario descomponerla en sus elementos esenciales. Éstos son tres: la forma de evaluación, la actividad de evaluación y el objeto de evaluación.

En primer lugar, atendiendo a su forma, hay que señalar que la evaluación del desempeño es un procedimiento. Es decir, no se trata de un acto singular, sino de un conjunto de actuaciones. Para llevar a cabo la evaluación del desempeño, las Administraciones públicas tendrán que diseñar sendos métodos de evaluación que han de incorporar diversas fases.

En segundo lugar, si se tiene en cuenta la actividad en que debe consistir la evaluación del desempeño, hay que destacar que ésta tiene que comprender actuaciones de medición y valoración. Por una parte, quien evalúe deberá comprobar cuáles de las

²⁸ En este sentido, la CEBEP había indicado: «Pero, más allá de unas orientaciones generales, la regulación de la forma precisa de realizar la evaluación debe quedar remitida a normas posteriores de carácter no básico, por respeto a la autonomía y en reconocimiento de la diversidad de supuestos y de soluciones posibles» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 108).

²⁹ Así lo ha entendido la mayoría de la doctrina. Por ejemplo, R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. A. CASTILLO BLANCO han afirmado, al respecto: «La falta de “completad” del EBEP (esto es, el EBEP es una “norma incompleta”, que requiere para su plena activación de un “desarrollo”) se debe principalmente a su configuración como una norma básica bastante respetuosa en algunas de las materias que regula con las potestades de configuración del legislador autonómico. Dicho de otro modo, el EBEP parte de unos criterios que pueden ser compartidos de que el legislador básico debe dejar espacios de configuración al legislador autonómico al menos en aquellos aspectos estructurales, de diseño del modelo y todos los que tienen connotaciones con la gestión de los recursos humanos de la respectiva Administración pública. Como ha recordado el propio F. CASTILLO BLANCO en un trabajo reciente y ciertamente plagado de reflexiones sugerentes, el EBEP contiene normas de directa aplicación en multitud de materias, pero en otras cumple el papel de norma de principios o de norma directiva e, incluso, cumple la función de estándar mínimo cuando no configura una “norma” de puro “menú dispositivo”» (*Informe sobre el empleo público local*, cit., p. 29).

funciones que integran un determinado puesto de trabajo y en qué cantidad cada una de ellas han sido realizadas correctamente por el empleado que las desempeña, quien es objeto de evaluación, y, por otra parte, tendrá que considerar la actitud de dicho sujeto durante el desarrollo de las actividades que integran el contenido de su puesto de trabajo. Ambas operaciones exigen fijar, previamente, un baremo donde aparezcan expresados y ponderados los indicadores de actividad y unos criterios detallados para juzgar la conducta.

En tercer lugar, por lo que atañe al objeto, poniéndolo en relación con la actividad antes explicada, hay que señalar que la evaluación del desempeño ha de consistir en la medición del rendimiento o el logro de resultados de los empleados públicos y en la valoración de su conducta profesional³⁰.

Así las cosas, hay que determinar qué se entiende por rendimiento o resultados y por conducta y cómo se debe proceder a medir y valorar, respectivamente, ambos elementos.

El rendimiento o resultados se pueden definir como el producto o utilidad que rinde cada empleado público; es decir, los beneficios que, para la Administración, con su labor diaria, obtiene un determinado empleado público. La técnica más empleada para medir el rendimiento o los resultados es la denominada «dirección por objetivos». Ésta consiste, en un primer momento, en que el órgano competente de la Entidad de que se trate acuerda con cada trabajador los objetivos a lograr y la medida en que dichos objetivos han de ser alcanzados, y, en un segundo momento, en la comprobación de cuáles de los objetivos han sido conseguidos y en qué cantidad. La «dirección por objetivos» presenta dos importantes ventajas: por una parte, se trata de un método dotado de gran flexibilidad, ya que el acuerdo entre la organización y el empleado puede ser variado si cambian las circunstancias (por ejemplo, el cambio de prioridades en las políticas a desarrollar por la Administración, la variación de la coyuntura socioeconómica, etc.) y, por otra parte, reduce a la mínima expresión la subjetividad del evaluador, ya que la evaluación se circunscribe a una comprobación de hechos y cantidades. No obstante, pese a sus bondades, no se trata de un sistema exento de inconvenientes, el principal de ellos es que lleva a los empleados a intentar obtener los resultados fijados «cueste lo que cueste», sacrificando en el camino otros valores³¹.

³⁰ En este punto, el art. 68.4 del Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Función Pública de Galicia precisa algunos elementos que, obligatoriamente, han de ser tenidos en cuenta en la evaluación del desempeño estableciendo que: «La Xunta de Galicia articulará un sistema que, entre otros factores, tendrá en cuenta necesariamente: a) El grado de satisfacción de las ciudadanas y ciudadanos respecto a los servicios que se les presten; b) La buena gestión y organización de la estructura administrativa, promoviendo la utilización por parte del personal directivo de los datos derivados de la gestión para la toma de decisiones; c) La implicación en procesos innovadores y de buenas prácticas en pos de la excelencia; d) La normalización y racionalización de procesos, y e) El grado de cumplimiento del Plan de normalización lingüística».

³¹ Vid. J. V. CORTÉS CARRERES, «La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», cit.

A su vez, la conducta se debe entender como la forma en la que los empleados públicos se comportan en su vida profesional. En este sentido, hay que determinar qué conductas de los empleados públicos se consideran positivas para el buen funcionamiento de la Administración y por tanto deben ser incentivadas y qué conductas se pueden considerar que dificultan el buen funcionamiento de la Administración y por tanto ha de intentarse su erradicación³².

Hay que señalar, finalmente, que constituye un indudable acierto del EBEP el prever la valoración no sólo de resultados, sino también de conductas; posibilitando así que, teniendo en cuenta las características funcionales de cada puesto de trabajo, en la evaluación final de unos tenga una mayor incidencia la valoración de los resultados alcanzados y, en otros, la valoración de las conductas seguidas, de modo que se logre la articulación de un sistema de evaluación flexible, perfectamente adaptable a los múltiples tipos de puestos existentes³³.

2.2. Carácter

Precisar el carácter de la evaluación del desempeño implica determinar si ésta es o no obligatoria. Para dar una respuesta correcta a esta cuestión, es necesario examinarla desde dos puntos de vista: el de las Administraciones y el de los empleados públicos.

Las primeras, de acuerdo con el art. 20.1 del EBEP, han de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. En consecuencia, esta norma configura, claramente, como imperativo para todas las Administraciones el diseñar e implantar sistemas de evaluación del desempeño³⁴. Tal obligatoriedad se ve reforzada por el hecho de que dicha valoración se incardine dentro del derecho a la carrera de los empleados públicos, de conformidad con el tenor literal del art. 14 del EBEP³⁵, en la medida en la que este precepto, en definitiva, les confiere el poder de exigir su articulación para poder hacer efectivo el citado derecho.

³² Vid. J. V. CORTÉS CARRERES, «La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., y *Manual de evaluación del desempeño del Ayuntamiento de Gijón*, cit.

³³ Hay que señalar que esta mejora procede de la Enmienda núm. 514, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG de 24 de noviembre de 2006, núm. 94-9, serie A).

³⁴ En esta cuestión, el Legislador ha seguido las recomendaciones de la CEBEP, la cual en su Informe había señalado: «Siendo este un factor decisivo de modernización de nuestro sistema administrativo, entendemos que el Estatuto Básico debería establecer la obligatoriedad, para todas las Administraciones, de organizar sistemas de evaluación del desempeño de sus empleados» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 108).

No obstante, hay que indicar que no se trató de un tema en el que hubiese consenso entre todas las fuerzas políticas, ya que el Grupo Parlamentario del Partido Popular presentó una enmienda al art. 20 del Proyecto de EBEP donde se establecía el carácter voluntario de este instrumento (BOCG de 24 de noviembre de 2006, núm. 94-9, serie A).

³⁵ Esta norma establece: «Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: [...] c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación».

Desde la óptica de los empleados públicos, el EBEP no impone directamente que éstos, necesariamente, hayan de someterse a procesos de evaluación. No obstante, el apartado 4 de su art. 20, en la medida en que vincula la continuidad en el puesto de trabajo obtenido por concurso a la evaluación del desempeño, está conformando también como obligatoria para los empleados públicos esta evaluación.

2.3. *Ámbito subjetivo*

De conformidad con el tenor literal del art. 20 del EBEP, se hallan sujetos a evaluación del desempeño todos los empleados públicos, independientemente de cuál sea la naturaleza jurídica de la relación que les une con la correspondiente Administración ³⁶.

Es posible, dada la falta de total homogeneidad entre el régimen del personal funcionario y el régimen del personal laboral, que la implementación de los sistemas de evaluación del desempeño en ambos sectores pueda no ser idéntica; presentándose, quizás, mayores dificultades de diseño y aplicación —que no obstáculos insalvables— en el ámbito del personal laboral, debido a su regulación específica ³⁷. Pues bien, dado que para obtener los resultados deseados de mejora en el funcionamiento de las Administraciones públicas perseguidos con la introducción de métodos de valoración, es imprescindible que los procesos de evaluación y sus consecuencias sean iguales para todos los empleados públicos —independientemente de que los ligue a la Administración una relación funcional o laboral—, se debe procurar, en consecuencia, que el diseño y negociación del sistema de evaluación del desempeño aplicable a ambos colectivos en cada Administración se lleve a cabo de forma unitaria (o, al menos, coordinada), para articular soluciones comunes, partiendo, a veces, de premisas normativas diferentes.

³⁶ Vid. C. GALINDO MEÑO, «La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», en *Estatuto Básico del Empleado Público*, L. ORTEGA (dir.), Madrid, La Ley, 2007, p. 241.

³⁷ En esta línea, M. C. NOGUER PORTERO ha escrito: «[...] El art. 1.2 del EBEP, relativo al objeto de la norma, establece que el Estatuto “tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”. Esta loable declaración conlleva, cuando menos, un verdadero quebradero de cabeza para los gestores de recursos humanos de las diferentes Administraciones públicas para poder trasladar íntegramente las previsiones efectuadas en el art. 20 al personal laboral —que no es poco, numéricamente hablando— que presta sus servicios en el ámbito público. Es por todos conocido que el régimen jurídico del personal laboral en poco o en nada tiene que ver al del personal funcionario y lo establecido en el art. 20 en cuanto a la vinculación del resultado de la evaluación a la carrera profesional horizontal, a la provisión de puestos de trabajo, a la percepción de las retribuciones complementarias y a la continuidad limitada en el puesto será, como mínimo, complejo poderlo trasladar al personal laboral, que goza de figuras como la de la consolidación retributiva por el mero transcurso del tiempo percibiendo unos complementos idénticos, de las limitaciones a la movilidad funcional y de los derechos de promoción automática por la ocupación de puestos de categoría superior durante seis meses continuados, etc.» («La evaluación del desempeño», cit., pp. 320-321).

No obstante, como ha señalado C. GALINDO MEÑO: «Por tanto, también en el ámbito del personal laboral la regulación del EBEP en esta materia resulta de directa aplicación, sin perjuicio de los desarrollos que pudieran efectuar los convenios colectivos que le resulten de aplicación, que habrán de respetar en cualquier caso lo establecido con carácter de derecho necesario en este precepto» («La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 241).

2.4. Criterios

Según el art. 20.2 del EBEP, los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos³⁸.

Dada esta cicatera previsión del EBEP, se debe proceder a analizar el contenido y alcance de estos criterios —*rectius*, principios (como acertadamente los denomina la Exposición de Motivos del EBEP)—, para determinar, en concreto, qué exige su cumplimiento en el diseño y aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño.

2.4.1. El principio de transparencia

El principio de transparencia incide en el esbozo y utilización de los sistemas de evaluación del desempeño en tres ocasiones diferentes, con diversas consecuencias.

En primer lugar, el principio de transparencia juega un importante papel en la elección y definición del sistema de evaluación a emplear en cada Administración pública. En este ámbito, el citado principio exige que se informe a todos los interesados de las actividades preparatorias y de estudio que se desarrollan e impone que se dé una adecuada participación y audiencia a los mismos en dichas actividades.

En segundo lugar, el principio de transparencia ha de observarse durante todo el desarrollo del procedimiento de evaluación. En este momento, el principio de transparencia se traduce, por una parte, en la exigencia de que cada empleado conozca, con antelación suficiente al inicio del proceso de valoración: qué se evalúa, cómo se evalúa, cuándo se evalúa y quién efectuará la evaluación; y, por otra parte, en la necesidad de que, una vez terminado dicho proceso, se comunique a cada empleado el resultado de su evaluación, adecuadamente motivado³⁹. Además, este principio postula que, en la medida de lo posible, se ha de ofrecer a los empleados datos periódicos sobre su grado de cumplimiento en relación con los distintos factores objeto de evaluación⁴⁰.

En tercer lugar, finalmente, el principio de transparencia despliega sus efectos a la hora de proceder al análisis y revisión del sistema de evaluación del desempeño, es decir,

³⁸ A este respecto, la CEBEP, en su momento, indicó: «Estos sistemas deben diseñarse de tal forma que garanticen la objetividad e imparcialidad de la evaluación, mediante la determinación previa de criterios objetivos, transparentes y previsibles de evaluación y mediante la aplicación de técnicas adaptadas al contenido funcional de los puestos de trabajo y a las finalidades perseguidas por la evaluación en cada caso» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 108).

³⁹ M. C. NOGUER PORTERO ha defendido que: «[...] cada trabajador debe poder conocer qué, cómo, cuándo y por quién será evaluado y el resultado obtenido en cada periodo de su evaluación, junto a los motivos que han llevado a ese y no a otro resultado [...]» («La evaluación del desempeño», cit., p. 313).

⁴⁰ Por ejemplo, los empleados podrían tener acceso por vía informática, a través de un «Portal del Empleado», a datos provisionales sobre algunos aspectos evaluables de recogida automatizada, como, por ejemplo, el porcentaje de absentismo. Estos datos les pueden servir para autoevaluarse; eventualmente, corregir su actuación, y, en consecuencia, lograr un mejor resultado en la evaluación de su desempeño.

cuando se ha de juzgar si éste ha funcionado correctamente o no y de, eventualmente, introducir las correcciones oportunas o de revisarlo para mejorarlo. En este momento no cabe duda de que, para que esta fase se desarrolle de modo fructífero, como mínimo los datos a presentar se deben ofrecer desglosados por unidades administrativas⁴¹. Ahora bien, se plantea la duda de si, a efectos de controlar el correcto funcionamiento del sistema, la evaluación⁴² de cada uno de los empleados ha de ser pública⁴³. En principio, estos datos de evaluación deberían ser públicos porque contribuyen a la transparencia y a la correcta fiscalización del funcionamiento del sistema y no afectan a una esfera privada de la vida del trabajador, sino a una esfera pública: la de su actitud y actividad laboral. En este sentido, hay que destacar que la adopción de una decisión de este tipo no sería algo completamente novedoso, ya que el art. 23.3 de la LMRFP estableció el carácter público de las cuantías percibidas por complemento de productividad por cada empleado⁴⁴.

2.4.2. El principio de objetividad

El principio de objetividad ha de ser tenido en cuenta tanto en la determinación y actuación de los sujetos que intervienen en la evaluación del desempeño, como en la elección de los instrumentos empleados para realizar dicha evaluación.

Así, en primer lugar, el principio de objetividad exige que quienes gestionen el sistema de evaluación del desempeño lo hagan de un modo desinteresado, de forma desapasionada. Para un adecuado cumplimiento de este principio, parece conveniente que los evaluadores no sean los superiores jerárquicos de los evaluados, porque su relación personal diaria con los evaluados, normalmente, en sentido positivo o negativo, merma su neutralidad. Lo que sí hay que señalar es que, por el contrario, este principio de objetividad no proscribía que en el proceso de evaluación exista un cierto componente de subjetividad, entendido éste como la emisión de valoraciones

⁴¹ Así, M. C. NOGUER PORTERO señala que: «[...] debe hacerse público el resultado general, por áreas, departamentos o colectivos, de las evaluaciones [...]» («La evaluación del desempeño», cit., p. 313).

⁴² Entendiendo por tal, exclusivamente, el resultado de la misma y no el conjunto de datos tenidos en cuenta para su determinación, como pueden ser, por ejemplo, los informes de los superiores jerárquicos. Si bien, parece que debería ser público el documento en el cual se determinen, para cada empleado público, los objetivos a conseguir y las conductas a desarrollar; en cuanto que constituye un elemento de contraste indispensable para determinar la racionalidad y razonabilidad de la evaluación realizada.

⁴³ C. GALINDO MEÑO ha planteado, en este punto: «Más discutible es cómo haya de entenderse el principio de transparencia y si alcanza a la necesidad de dar publicidad al resultado de evaluaciones, y mucho más al contenido total de los documentos de evaluación que deben pertenecer a la esfera de la privacidad de cada empleado. Otra cosa es que los sistemas y procedimientos de evaluación y sus criterios de medición deben ser de conocimiento general, como garantía mínima de que se van a aplicar criterios análogos u homogéneos y equitativos a todos los empleados de un determinado ámbito» («La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 243).

⁴⁴ Si se estimase así, y a la vista del Informe 0565/2008 de la Agencia Española de Protección de Datos, es necesario que esta medida de publicidad se prevea en las Leyes de desarrollo del EBEP.

relacionadas con el modo de pensar o de sentir de las personas que participen en el mismo ⁴⁵.

En segundo lugar, a la hora de seleccionar, diseñar y adaptar el instrumento de evaluación que se va a emplear es necesario garantizar que éste cumple con estándares de objetividad y fiabilidad. Como señala J. V. CORTÉS CARRERES: «[...] también debe existir una objetividad científica, puesto que los instrumentos de evaluación deberían presentar niveles de fiabilidad y validez aceptados académicamente o por agencias de evaluación y deberían ser sometidos u homologados por criterios de rigor científicos.

La ED ha sido una de las materias que ha producido en psicología del trabajo y de la organización mayor número de publicaciones en relación a los sesgos que pueden producirse en el proceso de la evaluación. Éstos pueden deberse a efectos de influencia en los evaluadores que pueden inducir a distorsiones y errores como los efectos, halo, born y otros, o debidos al propio instrumento, o al propio proceso de evaluación [...]» ⁴⁶.

2.4.3. El principio de imparcialidad

Este principio, íntimamente conectado con el principio de objetividad, exige la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien, lo que permite a los evaluadores juzgar con rectitud.

Para considerar que este principio se respeta adecuadamente, parece conveniente que los evaluadores no sean los superiores jerárquicos de los evaluados, porque, como se acaba de indicar, el trato diario inevitablemente genera filias y fobias, conscientes o subconscientes, más o menos acentuadas.

2.4.4. El principio de no discriminación

Este principio busca garantizar la igualdad de trato entre todos los empleados públicos cualquiera que sea su edad, raza u origen étnico, sexo u orientación sexual, discapacidad, nacionalidad, religión o creencias.

Esencialmente, a este principio se le da cumplimiento estableciendo baremos y criterios iguales para todos los empleados públicos. No obstante, a la hora de diseñar dichos baremos y de fijar tales criterios, hay que tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la discriminación encubierta. De entre esta, se puede citar aquí, por ejemplo, el FJ 8.º de la STC 13/2001, de 29 de enero, en el que este Alto Tribunal

⁴⁵ En este punto, M. C. NOGUER PORTERO ha puesto de manifiesto que: «[...] la evaluación la realizan sujetos y, por tanto, es por naturaleza subjetiva, ya que es imposible objetivar absolutamente, por ejemplo, el concepto que cada persona tiene de conceptos como “bastante adecuado”, “suficientemente adecuado”, “poco adecuado” o “muy adecuado” y si los comportamientos que merecen estos juicios se producen “frecuentemente”, “ocasionalmente” o “muy a menudo”» («La evaluación del desempeño», cit., p. 314).

⁴⁶ Cfr. «La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., pp. 36 y ss.

ha establecido: «En el estudio de las discriminaciones fundadas en razones expresamente prohibidas en el art. 14 CE, que han sido objeto de nuestra atención especialmente en el ámbito de las relaciones laborales (STC 198/1996, de 3 de diciembre, y las en ella citadas, sobre discriminación por razón de sexo), hemos de partir de que la prohibición de discriminación consagrada en el art. 14 CE comprende no sólo la discriminación patente, es decir, el tratamiento jurídico manifiesta e injustificadamente diferenciado y desfavorable de unas personas respecto a otras, sino también la encubierta, esto es, aquel tratamiento formal o aparentemente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso sobre la persona objeto de la práctica o conducta constitucionalmente censurable en cuanto la medida que produce el efecto adverso carece de justificación (no se funda en una exigencia objetiva e indispensable para la consecución de un objetivo legítimo) o no resulta idónea para el logro de tal objetivo». En consecuencia, a la hora de establecer criterios o baremos es necesario comprobar que, además de ser teóricamente neutros, su aplicación efectiva no resulta de forma encubierta o indirecta discriminatoria para un determinado grupo de empleados públicos.

2.4.5. El principio de respeto de los derechos de los empleados públicos

El EBEP reconoce a los empleados públicos, además de los derechos que, en cuanto ciudadanos, les confiere el Ordenamiento jurídico, unos determinados derechos en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio⁴⁷.

Pues bien, a la hora de diseñar el sistema de evaluación del desempeño, en concreto, en el momento de determinar las técnicas de recogida de la información necesaria para proceder a la evaluación del desempeño, las Administraciones públicas han de preocuparse por garantizar escrupulosamente el respeto de esos derechos⁴⁸.

⁴⁷ En particular, dentro de los derechos individuales que el art. 14 del EBEP reconoce, tienen una especial relevancia en este ámbito: *a)* el derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional; *b)* el derecho a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar; *c)* el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral; *d)* el derecho al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral; *e)* el derecho a la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; *f)* el derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; *g)* el derecho a la libertad de expresión dentro de los límites del Ordenamiento jurídico, y *h)* el derecho a las vacaciones, descansos, permisos y licencias.

⁴⁸ Sobre esta cuestión, M. C. NOGUER PORTERO ha escrito: «El respeto a la persona y a su condición de empleado público, la no intromisión innecesaria en el ejercicio de sus funciones, el derecho a la privacidad y a la intimidad personal, los límites establecidos en cuanto al control realizable sobre los medios de comunicación telefónicos o informáticos que utiliza cada persona en su puesto de trabajo son aspectos a tener en cuenta a la hora de diseñar los mecanismos que se van a utilizar para realizar la evaluación, puesto que un uso abusivo de los mismos (por ejemplo, mediante la monitorización en circuitos cerrados de televisión, la grabación telefónica,

2.5. Efectos

El art. 20.3 del EBEP establece que las Administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24.

Procede pues, a continuación, a examinar cuáles pueden ser, en concreto, esos efectos en tales ámbitos.

2.5.1. Los efectos de la evaluación en la carrera profesional

De acuerdo con el art. 16.3 del EBEP, las Leyes de función pública que se dicten en desarrollo del mismo pueden prever el establecimiento de una carrera horizontal, la cual consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

En caso de que el Legislador de desarrollo quiera disciplinar esta carrera, se suscitan dudas.

En primer lugar, se plantea la cuestión de si la articulación de un sistema de evaluación del desempeño constituye un requisito necesario para la implantación de la misma. De acuerdo con el ambiguo tenor literal de los arts. 17⁴⁹ y 20.3⁵⁰ del EBEP parece potestativo el ligar ambos elementos. Pero esta primera impresión queda desmentida al

el uso del correo electrónico o la navegación por Internet, el acceso a las carpetas del ordenador, etc.) supondría una flagrante infracción del ordenamiento jurídico que, entre otras muchas consecuencias, conllevaría la invalidación total y absoluta del proceso de evaluación» («La evaluación del desempeño», cit., p. 314).

⁴⁹ Este precepto dispone: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, *pudiendo aplicar*, entre otras, las siguientes reglas: a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad. b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida (la cursiva no es original)».

Cabe interpretar el empleo por este artículo de la expresión «pudiendo aplicar» en el sentido de que no es obligatorio para los Legisladores de desarrollo vincular la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal. Además, a la vista del tenor literal de esta norma, hay que señalar que la influencia de la evaluación del desempeño en la progresión en la carrera horizontal no parece decisiva, pues es tan sólo uno de los cuatro posibles factores a tener en cuenta.

⁵⁰ Esta norma establece: «Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24 del presente Estatuto».

En la línea de lo dicho en la nota anterior, este precepto podría entenderse como que las Administraciones pueden determinar si la evaluación del desempeño influirá o no en la carrera profesional horizontal, y, en caso afirmativo, en qué medida.

poner en conexión los preceptos citados con los arts. 16.3⁵¹ y 20.5⁵² del mismo texto legal, en los que queda claro que la carrera profesional horizontal, si se regula, debe hallarse vinculada a que exista una disciplina previa de la evaluación del desempeño.

En segundo lugar, surge el interrogante de si para la progresión en la carrera profesional horizontal es necesario el obtener resultados favorables en el proceso de evaluación del desempeño que se haya establecido. El art. 17.1.b) del EBEP no es terminante al respecto; la evaluación del desempeño aparece recogida como un factor más a tener en cuenta, sin atribuirle una relevancia especial. No obstante, la lógica del sistema exige que, para poder progresar, sea necesario que los empleados públicos obtengan una evaluación favorable. Por ello, sería conveniente que las normas de desarrollo del EBEP vinculasen de forma clara y decidida la progresión en la carrera profesional horizontal a la obtención de evaluaciones del desempeño positivas⁵³.

2.5.2. Los efectos de la evaluación en la formación

En el ámbito de la formación de los empleados públicos, se ha planteado si la evaluación del desempeño va a tener una incidencia exclusivamente positiva o si, por el contrario, de este proceso, eventualmente, se pueden derivar consecuencias negativas⁵⁴.

La primera de las posibilidades parte de la premisa de que la evaluación del desempeño es un instrumento destinado, en parte, a personalizar el currículum formativo de cada empleado público. Esto significa que si en la evaluación se detecta un déficit formativo de un empleado, en la medida en que para el mejor desempeño del puesto que

⁵¹ Este artículo preceptúa: «a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del art. 17 y en el apartado 3 del art. 20 de este Estatuto».

⁵² Este precepto señala: «La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del art. 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo».

⁵³ En este sentido, por ejemplo, resultan poco esperanzadoras previsiones como las contenidas en la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública de Asturias, en la medida en que no potencian el papel de la evaluación del desempeño. El punto segundo del art. 49 bis introducido por dicha norma establece: «La carrera horizontal consiste en la progresión de categoría personal, sin necesidad de que el funcionario cambie de puesto de trabajo. A estos efectos se valorará la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Reglamentariamente podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida».

⁵⁴ J. VIDA FERNÁNDEZ ha puesto de manifiesto este problema interpretativo advirtiendo: «Esta lacónica mención a la incidencia de la evaluación del desempeño en la formación impide deducir de qué efectos se trata ya que, por una parte, podría referirse en sentido positivo a unos efectos relativos al apoyo y complemento de la formación de los empleados sometidos a la evaluación en función de las deficiencias detectadas; por otra, podría referirse a unos efectos negativos relativos a la exclusión o restricción en el acceso a la formación que se encuentran obligadas a ofrecer las Administraciones Públicas» [«Art. 20. La evaluación del desempeño», en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, J. L. MONEREO PÉREZ *et al.* (dirs.), Granada, Comares, 2008, p. 285].

ocupa sería conveniente que adquiriese unos determinados conocimientos que no posee, se procederá a proporcionarle dicha formación.

La segunda de las posibilidades parte de la hipótesis de que las oportunidades de formación en el seno de la Administración son limitadas y que las mismas han de ser aprovechadas por los empleados con un mejor rendimiento. En este sentido, se podría prever que una o varias evaluaciones negativas pudiesen tener como efecto impedir el acceso de los empleados públicos a cursos de formación o, al menos, limitar o condicionar el mismo. Esto sucede, actualmente, en la carrera militar, en virtud del art. 85 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar que dispone que los militares profesionales serán evaluados, entre otras finalidades, para seleccionar los asistentes a cursos⁵⁵.

A la luz del Informe de la CEBEP, parece que el papel que se quiere que juegue la evaluación del desempeño, en conexión con la formación, es el de constituir un instrumento al servicio de las Administraciones públicas para detectar las necesidades de instrucción de sus empleados y, teniendo en cuenta las mismas, mejorar la oferta y adaptar la programación de cursos de formación⁵⁶.

En todo caso, dada la excesiva indeterminación de la regulación del EBEP en este punto, no es posible excluir, a priori, la existencia de efectos negativos como los antes apuntados. Por ello, sería conveniente que dichos efectos sean precisados por la normativa de desarrollo.

⁵⁵ J. VIDA FERNÁNDEZ señala diversos argumentos para defender ambas posibilidades. Así, este autor ha escrito: «Por el contexto en que se encuentra esta referencia —en el que el acceso y conservación del puesto de trabajo o de las retribuciones complementarias se supeditan a la evaluación positiva—, la incidencia de la evaluación del desempeño parece referirse a la pérdida del derecho de acceso a la formación facilitadas por las Administraciones públicas por el incumplimiento de las obligaciones inherentes al empleo público. Sin embargo esta interpretación resulta contraria al propio espíritu de la obligación de las Administraciones Públicas de promover la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera a la que se refiere el art. 16.2 EBEP, ya que la evaluación del desempeño debería servir para orientar el cumplimiento de esta obligación de manera individualizada y no para condenar a aquellos que han obtenido unos resultados negativos en la evaluación a un peor desempeño por falta de acceso a la formación» («Art. 20. La evaluación del desempeño», cit., p. 285).

⁵⁶ Cfr. *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 116. En esta línea, J. V. CORTÉS CARRERES ha señalado: «El EBEP es parco en esta cuestión en el art. 20.3 se dice que se determinarán los efectos en la formación y con ello parece zanjar el asunto si bien debemos entender que una ED se utiliza entre otras cuestiones a procurar retroinformación sobre su trabajo y cómo mejorarlo, no olvidemos que una de las cuestiones por las que se realiza la ED es procurar la mejora del desempeño del puesto y por tanto, dar *feedback* sobre el resultado del desempeño del mismo, indicar los puntos fuertes como reconocimiento, señalar las oportunidades de mejora y establecer si es necesario un plan de mejora individual que deberá contener la detección de las necesidades formativas del evaluado y la programación de acciones de formación o en qué nuevas habilidades tiene que entrenarse para desempeñar con éxito su trabajo. En consecuencia, formación y entrenamiento parecen dos efectos básicos de la ED, vinculada además esta formación a la carrera como elemento de valoración y como elemento necesario para desempeñar cada vez mejor el trabajo y, por tanto, mejorar la evaluación. A más formación bien programada, mejor desempeño y, por tanto, más probabilidades de recibir evaluaciones positivas que permitirán crecer profesionalmente» («La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., pp. 36 y ss.).

2.5.3. Los efectos de la evaluación en la provisión de puestos de trabajo

En el marco de la provisión de puestos de trabajo, la evaluación del desempeño está llamada a jugar un importante papel en dos momentos.

En primer lugar, aunque el EBEP no lo impone expresamente, la evaluación del desempeño ha de ser tenida en cuenta en la obtención de un nuevo puesto de trabajo por los empleados públicos. En este sentido, sería conveniente que la regulación actual que contempla la valoración del trabajo realizado como criterio para la obtención de puestos de trabajo por concurso⁵⁷, sea sustituida por otra más completa que precise que los puestos se obtendrán en función de la evaluación del desempeño en el puesto de origen de cada empleado⁵⁸.

En segundo lugar, de conformidad con el art. 20.4 del EBEP, la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso se halla vinculada a la evaluación del desempeño. Es decir, una vez que un empleado público ha obtenido un puesto de trabajo, para continuar en el mismo ha de superar satisfactoriamente un proceso de evaluación de su desempeño.

Este efecto de la evaluación del desempeño, pese al rechazo que ha generado⁵⁹, no constituye, en esencia, una novedad; pues ya existía la remoción por rendimiento insuficiente, prevista en el art. 20.1.e) de la LMRFP⁶⁰. Ahora bien, la regulación de este mecanismo contenida en el EBEP mejora, de forma considerable, la comprendida en el precepto citado. Dicha mejora se centra esencialmente en dos aspectos. En primer lugar, al vincular la remoción del puesto de trabajo a la evaluación del desempeño del mismo por el empleado que lo ocupa, va a ser posible determinar claramente los supuestos en los que el rendimiento es insuficiente, a efectos de llevar a cabo la remoción (en la medida en que la evaluación del desempeño, como se ha dicho, implica la existencia de unos previos parámetros objetivos de referencia), superándose, de este modo, la incertidumbre acerca de cuál es el rendimiento adecuado para cada puesto de trabajo; incertidumbre que ha hecho prácticamente inoperativo el modelo

⁵⁷ Así, por ejemplo, el art. 44.1.c) del RGIP.

⁵⁸ En este sentido, la CEBEP indicó: «Por de pronto, es recomendable flexibilizar la actual regulación de los concursos, de manera que se tengan en cuenta significativamente los resultados de la evaluación del rendimiento de los empleados públicos, más que otros méritos o supuestos méritos más formales» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 120).

⁵⁹ Así, por ejemplo, se presentaron diversas enmiendas en el trámite parlamentario para su supresión (BOCG de 24 de noviembre de 2006, núm. 94-9, serie A).

⁶⁰ Esta norma estableció: «[...] Los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, podrán ser removidos por causas sobrevenidas derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto. La remoción se efectuará previo expediente contradictorio mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la Junta de Personal correspondiente [...]».

anterior⁶¹. En segundo lugar, en la medida en que la evaluación del desempeño es un proceso general al que se someten todos los trabajadores, se da un paso importante para alejar la remoción por inadecuado desempeño del puesto de trabajo del terreno disciplinario⁶², ámbito con el que, por la similitud de sus causas y efectos, siempre se la relacionó⁶³; hecho éste que se ve corroborado por la nueva definición de los tipos infractores vinculados a un incorrecto desempeño de sus labores por los empleados públicos⁶⁴.

Centrando la cuestión en el análisis del tenor literal del citado artículo del EBEP, del mismo se pueden inferir tres corolarios. En primer lugar, si bien la remoción del puesto de trabajo por desempeño insatisfactorio se halla, evidentemente, ligada a la evaluación del desempeño, aquélla no es una consecuencia necesaria, directa e inmediata de una evaluación del desempeño negativa. En segundo lugar, la remoción del puesto de trabajo es un procedimiento diferente del de evaluación del desempeño que se caracteriza por el mandato expreso del Legislador de que, en el seno del mismo, se dé audiencia al interesado y de que se finalice a través de una resolución motivada. En tercer lugar, el hecho de que el citado art. 20.4 del EBEP exija, explícitamente, que la resolución de remoción sea motivada, sugiere tres cosas: primera, que una sola evaluación negativa no debería ser causa de remoción, sino que para que se produzca este efecto han de concurrir varias evaluaciones negativas que sirvan de fundamento suficiente

⁶¹ C. GALINDO MEÑO ha señalado al respecto: «La previsión tiene sentido teniendo en cuenta la reiterada doctrina de los Tribunales contraria a admitir la remoción del puesto de trabajo por falta de capacidad para el desempeño del puesto manifestada por rendimiento insuficiente, cuando no se ha fijado cuál sea el estándar de rendimiento suficiente exigido que permita apreciar por comparación si el que ofrece el funcionario removido está por debajo de aquél. La inexistencia en las Administraciones de costumbre en cuanto a fijar y medir el rendimiento hizo prácticamente ineficaz la figura de la remoción introducida en la LMRFP por la reforma del año 1988» («La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 245).

⁶² F. DE MIGUEL PAJUELO afirma, en este sentido: «[es] mucho más acertada que la contenida en el art. 20.1.e) de la Ley de Medidas actual cuando prevé la remoción del puesto obtenido por concurso por incapacidad para su desempeño. Se establece ahora la vinculación positiva del puesto obtenido al resultado de la evaluación del desempeño que necesariamente debe realizarse, y no consiste ya en un expediente individualizado que más se parecía a una sanción disciplinaria que a un procedimiento de remoción del puesto y que por ello lo convertía en un procedimiento poco utilizado. Además ahora como antes se siguen respetando los principios de contradicción y motivación de la resolución» («La evaluación del desempeño», cit., p. 198).

⁶³ A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ describe claramente esta proximidad al señalar: «Así pues, la falta de rendimiento en un puesto de trabajo no se configura de manera unitaria, sino que puede manifestarse de forma muy variada y que va desde la inhibición en el cumplimiento de las tareas (falta muy grave), hasta el cumplimiento ineficaz de las mismas, descuidado o negligente (falta grave), o hasta un cumplimiento ineficaz de las mismas no intencionado, sino derivado de una falta de capacidad no imputable al propio funcionario (causa de remoción).

La ausencia de culpabilidad o negligencia deviene, por tanto, en elemento diferencial entre la causa de remoción que se está tratando y las infracciones a que me acabo de referir» (*La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 91-92).

⁶⁴ De acuerdo con el art. 95.2 del EBEP, son faltas muy graves: «[...] c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas. [...] g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas».

a dicha decisión⁶⁵; segunda que, dada la trascendencia de la decisión de remover a un empleado público, habría que precisar que esta medida sólo es aplicable cuando tras la primera evaluación negativa hayan fracasado las oportunas medidas correctivas, como, por ejemplo, la realización de actividades formativas, y tercera, que las evaluaciones del desempeño que sirvan de fundamento a la remoción sean especialmente negativas y no meramente insuficientes.

2.5.4. Los efectos de la evaluación en las retribuciones complementarias

De acuerdo con el art. 20.5 del EBEP, para que se puedan pagar las retribuciones previstas en el art. 24.c) del mismo, que recompensarán el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos, será necesario que las Administraciones públicas implanten sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño.

Estas retribuciones están llamadas a sustituir al actual complemento de productividad el cual, hoy en día, en teoría, premia el especial rendimiento, actividad, interés o iniciativa, con el que cada empleado público desarrolla sus tareas; si bien, en la práctica, como es sabido, se configura, en la mayor parte de las Administraciones públicas, como un complemento lineal y periódico por puestos de trabajo, al margen de un análisis efectivo del trabajo realizado por cada empleado público⁶⁶. En la medida en que la previsión contenida en el EBEP pueda contribuir a que esta situación cambie anudando, efectivamente, las retribuciones de los empleados públicos a los resultados de la valoración de su trabajo, ha de ser saludada positivamente; pues ello constituirá un factor decisivo para incrementar la motivación de los mismos y, en consecuencia, el buen funcionamiento de las Administraciones. No obstante, estos efectos benéficos dependerán en última instancia de la eficacia del sistema de evaluación del desempeño que implante cada Adminis-

⁶⁵ Salvo en el supuesto en que existiese una única evaluación que, por ser tan insatisfactoria, en aras a un correcto desarrollo del servicio público, permitiese estimar oportuno adoptar la medida de remoción.

Esta interpretación es justificable atendiendo también a razones temporales, dado que la evaluación del desempeño, probablemente, en la mayoría de las Administraciones públicas se configurará como un proceso anual, es evidente que este periodo es insuficiente para determinar la adecuación o no del empleado público al puesto de trabajo. Por ello, en caso de obtener una evaluación desfavorable, ligarle mecánicamente el efecto de la remoción (sobre todo si se trata del primer año que se desempeña el puesto de trabajo objeto de la evaluación) es excesivamente severo; parece, en consecuencia, más razonable que, para que se pueda acudir a la remoción, se fije por las diferentes Administraciones un criterio más justo, como, por ejemplo, que para que se pueda acordar la remoción del puesto de trabajo existan dos evaluaciones negativas en un periodo de tres años.

En este sentido, la CEBEP indicó: «En tercer lugar, el Estatuto debe establecer que los titulares de los puestos de trabajo que han accedido a ellos mediante un procedimiento selectivo de provisión, tienen derecho a desempeñar su puesto durante el plazo mínimo razonable que establezca la legislación en cada caso aplicable, pudiendo ser prorrogado dicho plazo automáticamente en virtud de la evaluación de su rendimiento» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 123).

⁶⁶ Vid. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, «El modelo de gestión de los recursos humanos en el ámbito local», en *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local*, A. PALOMAR OLMEDA (coord.), Granada, CEMCI, 2007, p. 99.

tración y del grado de interés y compromiso de las mismas a la hora de trasladar los resultados de aquél al ámbito retributivo. Hay que señalar que existe el riesgo, no remoto, de que, si no se apuesta decididamente por la evaluación del desempeño, las previsiones del EBEP puedan convertirse en papel mojado, como sucedió con las contenidas en la normativa que le precedió.

III. LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA Y LA DISCIPLINA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POR LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

1. La reserva de Ley en materia de función pública y su cobertura

La regulación de la función pública es una de las materias para las que la Constitución establece reserva de Ley. Así, de acuerdo con su art. 103.3, la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Como ha señalado, reiteradamente, el Tribunal Constitucional no se trata de una reserva total y absoluta, sino, por el contrario, de una reserva parcial y relativa⁶⁷. Dicho

⁶⁷ En concreto, por ejemplo, en el FJ 3.º de la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, se puede leer: «[...] c) En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o “régimen estatutario”, por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al Reglamento, según ya se apuntó por este Tribunal en el FJ 6.º de su Sentencia 57/1982. Se trata, pues, de apreciar si en los concretos preceptos de Ley que se impugnan se ha incurrido o no, por referencia a esta reserva constitucional, en la “deslegalización encubierta” que denuncian los recurrentes. Consecuentemente es oportuno entrar en las consideraciones concretas respecto de cada precepto tachado de inconstitucionalidad».

de otro modo, no todos los elementos que integran el régimen de la función pública se hallan sujetos a reserva de Ley y no todos los aspectos de los elementos de dicho régimen reservados a la Ley han de ser regulados por la misma, sino que ésta, en principio, tan sólo es necesario que discipline aquellos que se puedan considerar nucleares o esenciales.

Así las cosas, a la hora de reglar una determinada cuestión en materia de función pública, es necesario determinar si ésta se encuentra o no sujeta a reserva de Ley.

Si se llega a la conclusión de que su regulación, *rectius* la normación de sus aspectos esenciales, se ha de realizar a través de Ley, se plantea el asunto de cuál es el órgano competente para dictar tal Ley, de acuerdo con el marco constitucional de competencias. Aquí, hay que recordar: en primer lugar, que, de conformidad con el art. 149.1.18 de la CE, le corresponde al Estado la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; en segundo lugar, que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, tienen competencias de autoorganización y para la disciplina de su propia función pública, y, en tercer lugar, que los Entes locales deben contar también con un espacio normativo para autoorganizarse y disciplinar el régimen de su propio personal en virtud de la autonomía que, constitucionalmente (según los arts. 137, 140 y 141 de la CE), tienen garantizada.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que corresponde a las Cortes Generales dictar una normativa básica en materia de función pública que, por una parte, garantice la existencia de un mínimo común denominador normativo en todo el Estado y, por otra parte, permita a las demás Administraciones públicas ejercer sus propios poderes normativos de autoorganización en esta materia para configurar los sistemas de empleo público que mejor se adecuen a sus estructuras y necesidades.

En cumplimiento de esta ordenación, las Cortes Generales han aprobado el EBEP, donde han disciplinado los aspectos básicos de la materia función pública, como señala su disposición final primera, y han remitido a los Legisladores, estatal y autonómico, el desarrollo de la misma. Esta remisión la han hecho tanto de forma genérica a través del art. 6 del EBEP —este precepto dice: «En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas»—, como específica, en diferentes normas, al regular cuestiones como: la carrera profesional (art. 16), la promoción profesional (art. 18), la provisión de puestos (art. 78), etc.

Del análisis de todos estos preceptos, se puede inferir que el EBEP reconoce a las Comunidades Autónomas la máxima capacidad para la configuración y organización de su empleo público⁶⁸.

En este mismo sentido, se ha continuado pronunciando el Tribunal Constitucional, entre otras, en las Sentencias 37/2002, de 14 de febrero, y 1/2003, de 16 de enero.

⁶⁸ Cfr. J. FUENTETAJA PASTOR, «La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, IDL-UAM, 2007, p. 65.

Con todo lo dicho hasta el momento, queda clara la estructura de la regulación de las materias reservadas a la Ley en el ámbito de las funciones públicas estatal y autonómica, pero resta por clarificar cuál es dicha ordenación en el campo de la función pública local. Respecto de la misma se plantean dos cuestiones: la primera es dónde se contiene su regulación básica y la segunda cuál ha de ser el alcance de la disciplina de desarrollo en esta materia.

Podría parecer que la primera pregunta tiene una contestación sencilla: la normativa básica en materia de función pública local se encuentra en el EBEP. No obstante, esta cuestión no es tan fácil de resolver, ya que tal respuesta queda en entredicho tras la lectura del art. 3.1 del citado texto legal que dispone: «El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local». De esta norma, se puede inferir que las Cortes Generales quieren dejar abierta la posibilidad de que el Estado dicte más normas básicas en este ámbito usando para ello el título competencial «régimen local» (*ex* art. 149.1.18 de la CE). Evidentemente, si el Estado emplease este título se reduciría el campo de la regulación autonómica de desarrollo. No obstante, aunque, de acuerdo con lo explicado, no es posible excluir absolutamente esta posibilidad; desde el punto de vista constitucional, parece más razonable que exista una única legislación básica en materia de función pública, un único estatuto básico de la función pública⁶⁹. En consecuencia, el Legislador estatal no debería emplear el citado título competencial para incrementar la regulación básica aplicable a la función pública local⁷⁰, dejando, por tanto, en manos de las Comunidades Autónomas el dictar las normas legales que puedan ser necesarias para cubrir la reserva de Ley en esta materia que no haya sido colmada por la normativa básica contenida en el EBEP⁷¹.

Respecto de la segunda cuestión, cuál ha de ser el alcance de la normativa legal de desarrollo en esta materia, hay que señalar que ésta ha de ser respetuosa con la autonomía local constitucionalmente garantizada, de modo similar a como lo es el EBEP con el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas. En este sentido, J. FUENTETAJA PASTOR advierte: «[...] esta legislación deberá no sólo reconocer sino tam-

⁶⁹ Cfr. L. PAREJO ALFONSO, «Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades autónomas», en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Madrid, COLEX-UNED, 2003, pp. 40 y ss.

⁷⁰ Cfr. R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. A. CASTILLO, *Informe sobre el empleo público local*, cit., p. 30.

⁷¹ F. VELASCO CABALLERO ha destacado en este campo: «En todas estas materias hay que descartar, en principio, toda regulación estatal. *La competencia legislativa del Estado se ha agotado en el EBEP*. La competencia básica estatal sobre régimen local (*ex* art. 149.1.18 CE) difícilmente permite una regulación complementaria del Estado para el empleo público local. En consecuencia, la regulación de empleo público local es una tarea que corresponde a cada Comunidad Autónoma y, como expresión de poder de autoorganización, a cada entidad local. De nuevo, *el espacio propio de la Ley autonómica es limitado*. Es exigible para cubrir la reserva constitucional de Ley (art. 103.3 CE), en aquellas cuestiones sobre el “estatuto” o régimen subjetivo de los funcionarios no reguladas en la Ley 7/2007, y para dar cobertura a las diversas remisiones a la Ley que se contienen a lo largo del EBEP» («Reformas en el Derecho local: Qué y quién», en *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, Marcial Pons-IDL-UAM, 2008, p. 59).

bién permitir que el desarrollo normativo local sea posible, pues la autonomía local y la potestad de autoorganización municipal obligan tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma a respetar un cierto margen de configuración de su Función Pública y de opción por sus políticas propias de gestión de personal, no pudiendo ampararse en el ejercicio de la reserva de ley para vaciar la competencia local en relación a su Función Pública. [...] el cumplimiento de la reserva de ley debería limitarse a la determinación y regulación de los elementos esenciales del régimen jurídico y de las instituciones de la Función Pública Local, pues un ejercicio expansivo de la potestad legislativa en esta materia por parte de las otras administraciones traería como consecuencia la congelación normativa con rango legislativo de la regulación de la Función Pública Local, vaciando las potestades normativas de los Entes Locales en aspectos no esenciales de la Función Pública Local. [...] Desde una perspectiva negativa, la autonomía local impone restricciones materiales a los Legisladores a la hora de regular la Función Pública local, que deberían limitarse a los elementos esenciales de la Función Pública local, no siendo libres de extender injustificadamente la regulación legislativa fuera de esos elementos, pues ello negaría las potestades normativas necesarias a las entidades locales sobre su Función Pública. Y desde una perspectiva positiva, y como consecuencia de lo anterior, la autonomía local en materia de Función Pública Local obligaría al legislador a reconocer un mayor margen de actuación al reglamento local, en el bien entendido —claro está— que la reserva de ley se satisface en su estricto alcance por proceder a la regulación de los aspectos esenciales de la Función Pública Local, permitiendo la reconocibilidad de sus instituciones y contenidos propios [...]»⁷².

F. VELASCO CABALLERO, en esta línea, certeramente, ha precisado: «[...] la tarea de la Ley autonómica no es determinar el empleo público local (con la excepción de las posibles estructuras de empleo público supramunicipales: provinciales o comarcales), sino la de ofrecer estructuras jurídico-organizativas acabadas de las que se pueda servir cada entidad local (en ejercicio de su poder de autoorganización). Es tarea de la Ley autonómica, por ejemplo, regular las características elementales del personal directivo, o su relación con el personal eventual, o la estructura retributiva propia de una carrera horizontal. Pero no como opciones organizativas cerradas e impuestas sino como un instrumento disponible para cada entidad local, y modulable en función de las características y dimensiones propias de cada ayuntamiento. Es conveniente, en este sentido, distinguir entre normas autonómicas de aplicación necesaria y normas autonómicas desplazables o modulables por cada entidad local»⁷³.

Finalmente, resta por explicar cómo se debe proceder si se llega a la conclusión de que la regulación de un determinado elemento del régimen de la función pública no es necesario que se lleve a cabo a través de Ley o bien de que el EBEP cubre directamente el alcance necesario de la reserva de Ley respecto del mismo.

⁷² Vid. J. FUENTETAJA PASTOR, «La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., pp. 66-67.

⁷³ Cfr. «Reformas en el Derecho local: Qué y quién», cit., p. 59.

Es evidente que pueden ser reguladas por las diferentes Administraciones públicas tanto aquellas materias que no están reservadas a la Ley (esencialmente, se tratará de elementos vinculados a la organización administrativa y a la estructura objetiva de la función pública), como aquellas otras materias en las que, aún estando reservadas a la Ley, el EBEP contiene una regulación suficiente de sus elementos esenciales⁷⁴. En este sentido, hay que destacar que el EBEP en numerosos preceptos remite el desarrollo de algunas cuestiones a las diferentes Administraciones públicas, como, por ejemplo: el art. 13, el art. 48, el art. 58, etc. Es necesario señalar, además, en este sentido, que muchas de estas cuestiones aparecen previstas en el EBEP, no porque se hallen sujetas a reserva de Ley, sino porque el Legislador considera que se trata de aspectos básicos y el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias, desde la conocida Resolución 32/1981, de 28 de julio, ha exigido que las reglas básicas se contengan en normas legales.

2. El desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público en materia de evaluación del desempeño por parte de las Administraciones locales

A continuación, se van a analizar las posibilidades de aplicación de la regulación básica de la evaluación del desempeño contenida en el EBEP que tienen las Administraciones locales en el marco normativo actual, caracterizado por una ausencia prácticamente total de leyes de desarrollo de la misma⁷⁵.

El punto de partida de este estudio es, necesariamente, la disposición final cuarta del EBEP que preceptúa que lo establecido en Capítulo II «Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño» del Título III «Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos», excepto el art. 25.2, producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del EBEP.

Esta disposición es susceptible de varias interpretaciones. En primer lugar, se puede llevar a cabo una interpretación literal del EBEP, de acuerdo con la cual, éste en las materias enumeradas en la citada disposición, no es directamente aplicable, ya que, tan solo contiene mandatos dirigidos a los Legisladores de desarrollo⁷⁶, y, en consecuencia, será necesario esperar varios años para que se dicten las normas de aplicación y, a

⁷⁴ En este sentido, J. FUENTETAJA PASTOR ha señalado que: «En lo que respecta al desarrollo municipal directo incluso a falta de esas remisiones expresas, aquel sería posible en la medida en que el EBEP ya lleva a cabo una determinación material suficiente de algunas de las instituciones del estatuto funcionarial, por ejemplo, la carrera» («La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 69).

⁷⁵ Las únicas excepciones son las normas gallega y asturiana antes citadas. Evidentemente, cuando existan otros, y sobre todo más detallados, desarrollos legislativos del EBEP, las normas locales habrán de respetar tanto el contenido del EBEP, como el de esas normas legales, las cuales, a su vez, como se ha indicado, tendrán que garantizar un adecuado espacio para el ejercicio de la autonomía local.

⁷⁶ Cfr. M. SÁNCHEZ MORÓN, «Objeto y ámbito de aplicación», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (F. A. CASTILLO BLANCO *et al.*), Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 80.

continuación, poder ver la realización práctica de las mismas⁷⁷. En segundo lugar, es posible realizar una interpretación restrictiva del alcance de la antedicha disposición del EBEP⁷⁸, según la cual lo que se establece en el art. 20 es la obligatoriedad de implantar sistemas de evaluación del desempeño; por tanto, al diferirse su entrada en vigor, lo que se aplaza es la obligatoriedad de su aplicación, pero no se excluye que se pueda comenzar a experimentar con diferentes sistemas de evaluación del desempeño. Finalmente, cabe una tercera interpretación de naturaleza ordinamental, de conformidad con la cual, partiendo de la base del razonamiento anterior, no sólo se podrían implantar sistemas de evaluación del desempeño para comenzar a ensayarlos, sino que a los mismos se les podrían ligar, de forma inmediata, consecuencias similares a las previstas en el art. 20 del EBEP⁷⁹, con apoyo tanto en la capacidad normativa reglamentaria que los Entes locales tienen en esta materia⁸⁰, como en diversas previsiones contenidas en la vigente legislación, estatal y autonómica; así, por ejemplo, se podrían emplear los resultados de la evaluación del desempeño: *a)* como herramienta para la detección de necesidades

⁷⁷ Vid. M. C. NOGUER PORTERO, «La evaluación del desempeño», cit., p. 309. Si bien algunos de los expertos que defienden esta posibilidad estiman que estas previsiones son directamente aplicables al personal laboral, vid. *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Ayuntamiento de Madrid-Aranzadi, 2008, p. 51.

⁷⁸ En este sentido, C. GALINDO MEÑO ha señalado: «El EBEP proporciona unas posibilidades magníficas para esta forma de actuación, pues el legislador ha dado muestra de una enorme prudencia al demorar la entrada en vigor del capítulo que regula la evaluación del desempeño a la aprobación y entrada en vigor de las correspondientes leyes de función pública que se dicten en su desarrollo. Se contará así, en la generalidad de los casos, con varios años que no deberían desaprovecharse para ir ensayando la viabilidad de los modelos a implantar» («La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 247).

⁷⁹ De modo consciente, no se emplea la expresión «las mismas consecuencias», sino «consecuencias similares», porque, en concreto, en el ámbito de la carrera profesional horizontal, como se verá, se puede implantar un sistema que produce los mismos efectos de progresión profesional, pero sobre el que, desde el punto de vista teórico, pueden surgir dudas acerca de que constituya realmente una auténtica carrera profesional horizontal.

⁸⁰ A este respecto, R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. A. CASTILLO han escrito: «Pero esa entrada en vigor se pretende aplazar en algunos pasajes (y además muy importantes) de la Ley, puesto que se dice lo siguiente: “No obstante lo establecido en los Capítulos II (Carrera Profesional) y III (derechos retributivos) del Título III, excepto el art. 25.2, y en el Capítulo III (provisión de Puestos de Trabajo y Movilidad) del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”. Ciertamente, la precisión no es una de las notas positivas del EBEP, puesto que se da a entender que tales normas no están vigentes, y que se aplaza su vigencia al momento en el cual se aprueben las Leyes de Función Pública que se dicten “en desarrollo de este Estatuto”. Cabe objetar a lo anterior que el EBEP, también en lo que afecta a esos capítulos, está plenamente vigente desde el mes siguiente a su publicación en el BOE, lo que ocurre es que algunas de sus previsiones únicamente vinculan al legislador autonómico (al estatal difícilmente podrían hacerlo). Su aplicabilidad, que no su vigencia, se difiere hasta el momento en el que el legislador autonómico desarrolle esas previsiones básicas. La razón de ser de esta operación normativa radica en que tanto el modelo de carrera como el sistema retributivo (directamente vinculado al anterior), así como la movilidad en la función pública, son aspectos en los que el margen de configuración que deja el legislador básico es muy amplio, y será cada Administración Pública (tampoco exactamente la Ley autonómica) la que, en uso de sus potestades de autoorganización y de la flexibilidad requerida para la gestión de sus recursos humanos, definirá el modelo de carrera profesional y, en consecuencia, anudará al mismo un determinado sistema retributivo» (*Informe sobre el empleo público local*, cit., p. 29).

formativas⁸¹; *b*) para fijar la cuantía del complemento de productividad que corresponde a cada empleado público⁸²; *c*) para la obtención de puestos en concursos⁸³; *d*) para la aplicación de la remoción de los puestos obtenidos por concurso⁸⁴, y *e*) para la articulación de un sistema de progresión profesional basado en el ascenso de nivel sin cambio de puesto de trabajo⁸⁵.

⁸¹ Vid. *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., p. 55.

⁸² Esta opinión es también compartida por los ponentes del *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público* (cit., p. 55).

⁸³ Concurdan con esta posibilidad los autores del *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, (cit., p. 56).

⁸⁴ En opinión de los redactores del *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público* esta posibilidad no será activable hasta que no se dicte la correspondiente legislación de desarrollo (cit., p. 56). No obstante, el resultado de la evaluación se puede emplear para justificar la remoción de un puesto de trabajo siguiendo los procedimientos establecidos en las actuales legislaciones estatal y autonómicas, incrementando así la objetividad en el empleo de este instrumento y, en consecuencia, su virtualidad, al superar los reparos que hoy impiden su aplicación de forma normal.

⁸⁵ A favor se ha pronunciado J. FUENTETAJA PASTOR («La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 69) y en contra los autores del *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público* (cit., p. 56), quienes opinan que su implementación no es posible hasta que se haya dictado la legislación de desarrollo.

En algunos Entes locales se han articulado soluciones de este tipo. Un ejemplo lo constituye la cláusula 10.3 del Convenio y Acuerdo regulador del Ayuntamiento de Santiago de Compostela que dispone: «Art. 10.3. La carrera horizontal.

10.3.1. Definición y régimen jurídico.

1. La carrera horizontal consiste en la progresión de grado como reconocimiento a la trayectoria y actuación profesional, a la calidad de los trabajos realizados, a los conocimientos adquiridos y al resultado de la evaluación del desempeño y a la experiencia adquirida, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

2. Podrán acceder a la promoción profesional por medio de la carrera horizontal del Ayuntamiento de Santiago de Compostela los funcionarios de carrera y el personal laboral fijo que ocupen puestos de trabajo no singularizados en la Institución.

3. Las disposiciones que figuran en este capítulo en relación con la evaluación del desempeño y carrera horizontal para el personal al servicio del Ayuntamiento de Santiago se desarrollan según lo establecido en el Capítulo III del Título V del Decreto legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia, que desarrolla el Capítulo II del Título III de la Ley 7/2007 del EBEP, y tienen los efectos previstos en el art. 20.5 del EBEP en relación con la exigencia de establecer sistemas objetivos para la evaluación del desempeño.

10.3.2. Graduación de la carrera horizontal.

1. La Carrera horizontal se organiza en 5 grados para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional definidos en el art. 76 del EBEP. Cada grado en el que se organiza la carrera horizontal de cada grupo profesional se corresponde con los niveles de complemento de destino establecidos por la legislación de la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con la siguiente tabla:

Grupo profesional	Grado ingreso	Grado I	Grado II	Grado III	Grado IV
A1. Licenciado	Nivel 20	Nivel 22	Nivel 23	Nivel 24	Nivel 25
A2. Diplomado	18	20	21	22	22
B. Técnico superior	—	—	—	—	—
C1. Bachillerato Técnico	16	18	19	20	21
C2. Graduado escolar	14	16	17	18	19
C3. Agrup. Profesionales	12	14	15	16	17

IV. APUNTES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

1. Premisas

Para proceder a la evaluación del desempeño, en primer lugar, es necesario que los Entes locales se encuentren adecuadamente organizados y hayan procedido a una completa y correcta ordenación de su personal. Esto implica, esencialmente, que cada Ente tenga una estructura orgánica clara en donde exista una división por departamentos, áreas y unidades y que se hayan creado y aprobado los instrumentos de ordenación del personal pertinentes, tanto obligatorios —relaciones de puestos de trabajo y registros—, como facultativos —manuales de funciones.

Sin esta adecuada ordenación, es imposible llevar a cabo una correcta evaluación del desempeño, porque se carecerá de las herramientas necesarias para fijar los parámetros de la evaluación⁸⁶. Por desgracia, hay que destacar que no son pocos los Entes locales

2. Los empleados municipales (personal funcionario de carrera y laboral fijo) de nuevo ingreso comenzarán su carrera profesional desde el grado mínimo inicial correspondiente a su grupo o subgrupo de clasificación, en el que deben permanecer un mínimo de cinco años para poder optar a un escalón superior.

3. Sucesivamente, para poder hacer efectiva la promoción profesional por medio de la carrera horizontal será necesaria la permanencia en servicio activo con plaza en propiedad por un periodo mínimo de cinco años en el puesto gradual inmediatamente anterior al puesto al que se opta, y el resultado positivo de la evaluación al desempeño en cada ejercicio en que ésta sea realizada.

4. Se considera tiempo efectivo para el cómputo de años de permanencia en un determinado grado aquellos periodos de tiempo desempeñados efectivamente en la misma categoría y especialidad, en situación de servicio activo o asimilado.

5. Los ascensos a los grados superiores serán consecutivos con carácter general, excepto en aquellos supuestos excepcionales en los que se determine otra posibilidad.

6. Sin perjuicio de los efectos de clasificación profesional o retributivos, la promoción de puestos horizontal no tendrá efectos jerárquicos ni funcionales, y a efectos prácticos significará que el empleado público continuará desempeñando sus funciones en la misma unidad o departamento en el que estaba adscrito, mientras no exista mandato jerárquico o funcional que indique otra cosa.

7. El acceso a la carrera horizontal tiene un carácter voluntario y tiene un tratamiento individualizado, de manera que es cada profesional, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos oportunos, quien determine su progresión en los distintos grados que la configuran. Todo lo expuesto, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la asignación del grado mínimo inicial para el personal de nuevo ingreso, y lo dispuesto en el régimen transitorio de la carrera horizontal en relación con la asignación de grados personales al personal que ocupa plaza en propiedad en el Ayuntamiento en el momento de la aprobación del presente acuerdo.

8. Después de superar el tiempo mínimo de permanencia en el grado correspondiente, el ascenso del trabajador a un determinado grado superior podrá producirse a instancia del/a interesado/a, después de superar con éxito un proceso de evaluación del desempeño previamente definido para cada grado.

9. Cuando se produzca una vacante en un puesto de trabajo gradual y el Departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Santiago de Compostela no decida la amortización de la misma, se procederá a la creación de un nuevo puesto de trabajo de entrada en el mismo grupo profesional en el que se produjo la vacante».

⁸⁶ Vid. Á. L. CABAL, «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», en *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Ediciones Trea, 2008, p. 206.

que no cuentan con los instrumentos indicados o donde éstos se hallan desactualizados. Tales Administraciones, antes de plantearse la evaluación del desempeño de su personal, deben necesariamente emprender el camino de su ordenación.

En segundo lugar, para que en cualquier Administración pública, y en particular en las locales por su peculiar estructura (en la que los máximos responsables políticos, de modo habitual, se relacionan de forma directa con los empleados públicos), se pueda implantar con éxito un sistema de evaluación del desempeño es imprescindible que la decisión de hacerlo parta del vértice político, en el marco de un proyecto de modernización de la respectiva Administración, y que éste se halle firmemente decidido a implementarlo⁸⁷. Sólo si existe este compromiso, será posible vencer las resistencias al cambio de modelo de ordenación y gestión de los recursos humanos que se han comentado al principio del presente trabajo.

2. Bases para la articulación de un modelo de evaluación del desempeño

2.1. La delimitación del objeto de la evaluación

La evaluación tiene por objeto la valoración del desempeño por un concreto empleado público de un determinado puesto de trabajo.

Así las cosas, se debe comenzar por proceder a la definición de los puestos de trabajo⁸⁸. Para ello hay que determinar su configuración⁸⁹. Es decir, hay que fijar, en primer lugar, su contenido funcional, cuáles son las tareas que requiere realizar el desempeño de cada puesto de trabajo (labor que, evidentemente, será mucho más fácil de efectuar en aquellas entidades que cuenten con un manual de funciones), y, en segundo lugar, hay que ponderar la importancia relativa de cada una de las mismas dentro del conjunto de las que integran el contenido funcional de un puesto, para establecer una gradación entre ellas a efectos de valoración⁹⁰. Evidentemente, no es necesario que este estudio

⁸⁷ Vid. S. DÍAZ QUIJANO, «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», cit., p. 184.

⁸⁸ En este sentido, la CEBEP indicó: «La Comisión considera que el puesto de trabajo debe ser contemplado en todas las Administraciones públicas como el núcleo básico de gestión de recursos humanos. Su centralidad es incuestionable, dado que en torno a él se deberían desarrollar necesariamente —y, en la práctica, se desarrollan ya hoy en buena medida— diferentes componentes de la gestión de recursos humanos: a) la definición de los perfiles de idoneidad de las personas para el desempeño de las funciones; b) la asignación y supervisión de las tareas; c) la evaluación del desempeño de los empleados; d) la fijación de la retribución, o mejor dicho, de una parte de ella, y e) una de las modalidades de carrera profesional, aquella que implica cambio de puesto de trabajo» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 79).

⁸⁹ C. GALINDO MEÑO, en esta línea, ha destacado: «La evaluación no resulta posible sin conocer las funciones, tareas y exigencias asociadas a los puestos de trabajo, cuáles de ellas son primordiales en el desempeño de un puesto, cuándo se puede entender que dichas funciones están bien desempeñadas, cuáles son más decisivas para el logro de los objetivos de cada unidad u órgano administrativo» («La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 247).

⁹⁰ Una opción para llevar a cabo esta ponderación puede ser, por ejemplo, aplicar un coeficiente multiplicador a cada una de las funciones de un puesto, fijando dicho coeficiente de acuerdo con la importancia

se haga puesto por puesto, sino que se puede llevar a cabo por grupos homogéneos de puestos⁹¹.

Una vez determinado qué se debe hacer en cada puesto y qué se ha de realizar con prioridad, hay que individuar unos indicadores que permitan determinar si y en qué medida se ha cumplido con tales obligaciones. Estos indicadores tienen que ser lo más objetivos posible⁹², pueden ser cuantitativos⁹³ o cualitativos⁹⁴. Por último, hay que establecer para cada indicador un sistema de puntuación⁹⁵.

El documento global donde se contengan ponderadas las funciones a valorar en cada puesto, los indicadores para determinar el grado de cumplimiento de dichas funciones y la tabla de puntuaciones vinculadas a dichos indicadores —documento que se podría considerar un «Manual de Funciones y Ejecución de los Puestos de Trabajo»—, ha de ser sometido a consideración de los trabajadores, para que puedan efectuar las alegaciones que entiendan pertinentes, y ha de ser negociado con sus representantes, de acuerdo con el art. 37.1.d) del EBEP.

En segundo lugar, dado que la evaluación del desempeño, de conformidad con el EBEP, ha de tener en cuenta la forma en la que los empleados públicos se comportan en su vida profesional, ha de fijarse una «Carta de Buenas Prácticas en el Desempeño de los Puestos de Trabajo». En esta Carta, por una parte, se han de describir, claramente, qué conductas de los empleados públicos se consideran positivas para el buen funciona-

relativa de cada función dentro del conjunto de las que integran el contenido del mismo. Así, por ejemplo, en un puesto donde se han individuado seis funciones a la puntuación por el desempeño de la función 1, que es la que se considera de mayor importancia, se le puede aplicar un coeficiente multiplicador 3, a la de la función 2, un coeficiente 2, y a la de las funciones 3, 4, 5 y 6 un coeficiente 1.

⁹¹ M. C. NOGUER PORTERO propone la simplificación mediante la agrupación de los puestos en «familias» («La evaluación del desempeño», cit., p. 312).

⁹² A este respecto la CEBEP señaló: «La evaluación de la actividad del funcionario que se realice a estos efectos debe basarse, en la medida de lo posible, en indicadores objetivos y que se puedan medir. Dicho sea sin perjuicio de que se tengan en cuenta también informes personales suficientemente fundamentados. Ahora bien, es evidente que no siempre resulta fácil medir el rendimiento individual (o de un equipo) en función de los resultados obtenidos, pues no todas las actividades públicas son “medibles” de la misma manera y menos aún conforme a criterios o parámetros cuantitativos. Además, establecer y aplicar sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones públicas es tarea compleja, que puede comportar costes adicionales de gestión. En consecuencia, puede existir la tentación —nada insólita en la práctica actual— de pactar criterios de distribución de este complemento de carácter lineal o proporcional al nivel del puesto de trabajo» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 159).

⁹³ Como ejemplo de este tipo de indicadores se pueden señalar: número de informes emitidos, número de consultas atendidas, etc.

⁹⁴ Pueden citarse como ejemplos: el control, a efectos de reposición, del material de oficina de una unidad; la supervisión de la actuación del personal adscrito a una unidad; etc. Evidentemente, la apreciación de estos indicadores no deja de tener un cierto grado de subjetividad, como se verá en la nota siguiente.

⁹⁵ A los indicadores cuantitativos se les pueden asignar puntuaciones por tramos, por ejemplo, si se computan los informes emitidos, 1 punto por cada tramo de 5 informes, etc.; mientras que a los indicadores cualitativos se les puede asignar una puntuación en función de una escala de valoraciones, por ejemplo, 3 puntos si la tarea se ejecuta muy satisfactoriamente, 2 puntos si se hace satisfactoriamente, etc., pudiendo realizarse dicha valoración en un posible informe del superior jerárquico.

miento de la Administración, y cómo se identifican estas conductas (es decir, establecer qué indicadores permiten comprobar su verificación), y qué conductas de los empleados públicos se considera que son contraproducentes para el buen funcionamiento de la Administración, y cómo se identifican dichas conductas⁹⁶. Por otra parte, en este documento, junto a la catalogación de las conductas y a la identificación de sus indicadores de comprobación debe fijarse un sistema de valoración del grado de cumplimiento de las mismas en función de dichos indicadores⁹⁷. Como en el caso del Manual, esta Carta ha de ser sometida a consideración de los trabajadores, para que puedan efectuar las alegaciones que entiendan pertinentes, y ha de ser negociada con sus representantes, de acuerdo con el art. 37.1.d) del EBEP.

Es posible llevar a cabo el proceso de definición de tareas y el proceso de identificación de conductas simultáneamente, pero, dada la complejidad de ambos procesos y el hecho de que se trata de realizar documentos con vocación de permanencia (sólo deberían ser objeto de adaptaciones puntuales fruto de la observación de alguna disfunción) es aconsejable que se tramiten de forma sucesiva.

Una vez que los instrumentos citados han sido elaborados y consensuados, se debe proceder a redactar un documento que se podría denominar «Tabla de ponderación de los elementos de la evaluación del desempeño». En ésta, en primer lugar, se debería fijar, para cada puesto de trabajo, el peso que en la evaluación del desempeño tendrá la valoración de los resultados y el peso que tendrá la valoración de la conducta. Como se ha señalado ya, los puestos de trabajo en las Administraciones públicas son muy distintos y por ello en unos ha de tener más valor el cómo se desarrollan que la cantidad de actuaciones que en ejecución del mismo se efectúan⁹⁸. Como en los dos supuestos

⁹⁶ Como ejemplos se pueden poner los siguientes: a) conducta positiva: formación continua; indicadores de cumplimiento: cursar, con aprovechamiento, estudios oficiales; realizar cursos de informática, de idiomas, etc.; b) conducta positiva: implicación en la mejora del funcionamiento de la Administración; indicadores de cumplimiento: realización de propuestas de mejora evaluadas positivamente, etc.; c) conducta negativa: incumplimiento de las normas disciplinarias; indicador: número de sanciones firmes impuestas, y d) conducta negativa: absentismo; indicador: porcentaje de ausencias no justificadas. Hay algunas conductas que no pueden ser objetivadas mediante indicadores, como, por ejemplo, la colaboración con los compañeros de trabajo, el compromiso con la organización, etc., la valoración de su grado de cumplimiento se podría remitir a un informe que debería realizar el superior jerárquico.

⁹⁷ Así: se pueden asignar puntuaciones individuales por actividades (por ejemplo, 10 puntos por cada curso, 20 puntos por cada sugerencia de mejora, etc.); se pueden atribuir puntos por tramos (asistencia y puntualidad inferior al 85 por 100, 0 puntos; asistencia y puntualidad entre el 85 y el 95 por 100, 10 puntos; asistencia y puntualidad entre el 95 y el 100 por 100, 20 puntos) o en el caso de las conductas que admiten una menor objetivación (por ejemplo, la colaboración con los compañeros de trabajo, el compromiso con la organización, etc.) se puede establecer una escala (insuficiente, correcto, destacado) cuya apreciación se debe remitir, como se ha dicho, a un informe que debería realizar el superior jerárquico, fijándose para cada valor de la escala una puntuación (0, 5, 10 o 15).

⁹⁸ En esta Tabla se podrían fijar intervalos de porcentajes. Por ejemplo, para el puesto X, con tareas de alta complejidad técnica (esencialmente, la emisión de informes o dictámenes), la puntuación en conducta puede valorarse entre el 20 y el 40 por 100 y la puntuación en resultados entre el 80 y el 60 por 100; mientras que para el puesto Y, con tareas reiterativas y de escasa complejidad, la puntuación en conducta puede valorarse entre el 60 y el 80 por 100 y la puntuación en resultados entre el 40 y el 20 por 100.

anteriores, esta Tabla ha de ser sometida a consideración de los trabajadores, para que puedan efectuar las alegaciones que entiendan pertinentes, y ha de ser negociada con sus representantes, según el art. 37.1.d) del EBEP.

Realizados estos trabajos, la Administración de referencia contaría con los criterios y mecanismos generales para la evaluación del desempeño, desde el punto de vista sustantivo. Faltaría concretar para cada trabajador los objetivos a lograr y las conductas a seguir, en el periodo que será objeto de evaluación. Esto se puede articular a través de la firma de un «Contrato de evaluación» entre cada trabajador y la Administración, representada por el superior jerárquico del mismo⁹⁹. Corresponde a la Administración, partiendo de los datos de los que disponga y de los objetivos estratégicos que ella pretende lograr para mejorar su eficacia y eficiencia, presentar al empleado una propuesta de Contrato¹⁰⁰. Éste puede plantear, en el seno de una negociación constructiva, cambiar los términos del mismo. Si se llega a un compromiso, se procederá a la firma del Contrato, si no se llega a tal acuerdo, contra la propuesta de Contrato el empleado puede recurrir, en el caso de que así se prevea, ante una «Comisión de Reclamaciones»¹⁰¹, que será la que, definitivamente, fije el contenido del Contrato, siendo vinculante para la Administración y el empleado. Este Contrato, en principio, extiende su vigencia durante el periodo a evaluar; no obstante, si cambian las circunstancias, en el marco de las cuales se firmó, se podría instar su revisión, tanto por parte de la Administración, como por parte del empleado.

2.2. Los responsables de la evaluación

Un procedimiento de evaluación del desempeño adecuadamente diseñado implica la participación de una pluralidad de actores: unidades administrativas, expertos externos, trabajadores y representantes de los mismos.

Las primeras, a las que va a corresponder el peso principal en el desarrollo del proceso de evaluación, sería conveniente, si el Ente local dispone de capacidad para ello¹⁰², que fuesen las siguientes:

⁹⁹ Como señala F. LONGO: «[las] operaciones de filtrado de los objetivos organizativos y su conversión en pautas de rendimiento individual sólo pueden realizarse desde la proximidad, esto es, desde posiciones que garantizan el conocimiento de las personas y la capacidad para observar su actuación» («Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas», cit., p. 133).

¹⁰⁰ El contenido de este Contrato ha de ser, esencialmente, fijar los puntos por rendimiento y los puntos por conducta que debe alcanzar el empleado, teniendo en cuenta todos los documentos anteriores, para determinar cuándo se puede considerar su desempeño, por ejemplo, como: adecuado, notable o excelente.

¹⁰¹ Más adelante se explicará la composición y funciones de este posible órgano.

¹⁰² En caso contrario, en esta materia se puede recurrir a fórmulas de colaboración público-privada (contratos administrativos) o interadministrativa (agencias, consorcios, convenios de colaboración, etc.). Sobre esta segunda posibilidad, *vid.* las propuestas que se efectúan en el *Informe sobre el empleo público local* (cit., pp. 43 y ss.).

2.2.1. El Departamento de Recursos Humanos

Dentro de este Departamento, se podría crear una «Unidad de Evaluación del Desempeño» que se estructuraría en dos secciones: la «Sección de Información» y la «Sección de Programación».

La «Sección de Información» tendría atribuida, esencialmente, la tarea de recoger y sistematizar, por medios electrónicos, los datos necesarios para el funcionamiento y análisis del sistema de evaluación del desempeño ¹⁰³.

A su vez, a la «Sección de Programación» le correspondería, a la luz de los datos recibidos, elaborar los borradores de los documentos indicados en el epígrafe anterior ¹⁰⁴.

Dentro de este Departamento debería existir también un servicio que actuase como «Oficina de atención al empleado público» cuyas funciones serían: explicar colectiva o individualmente a los empleados públicos el sistema de evaluación del desempeño; resolver sus dudas sobre el mismo; orientarlos individualmente en el cumplimiento de sus objetivos; preparar los programas de formación de acuerdo con las necesidades detectadas, etc.

2.2.2. La Comisión de Evaluación

Como ya se ha indicado, para garantizar los principios de objetividad e imparcialidad, parece que lo más adecuado es que la evaluación del desempeño, en sentido estricto ¹⁰⁵, se encomiende a un órgano colegiado especializado e imparcial y no exclusivamente a los superiores jerárquicos inmediatos ¹⁰⁶.

¹⁰³ En un primer momento, la labor de esta Sección consistiría en recoger los datos necesarios para preparar los borradores de trabajo de los documentos indicados en el epígrafe anterior. En un segundo momento, durante la aplicación del sistema, su función sería recopilar la información precisa para realizar las evaluaciones, fundamentalmente, proporcionar los datos sobre los objetivos alcanzados por cada trabajador de acuerdo con los indicadores preestablecidos (número de consultas atendidas, número de informes emitidos, sanciones recibidas, etc.). En un tercer momento, además, a esta Sección le correspondería reunir datos sobre el resultado del sistema de evaluación del desempeño para poder detectar disfunciones en el mismo y, eventualmente, proceder a modificarlo para mejorar su funcionamiento.

¹⁰⁴ La negociación y aprobación de dichos documentos, como es lógico, corresponderá a los órganos competentes de la Entidad local.

¹⁰⁵ Es decir, la tarea de confrontar los resultados alcanzados con los objetivos fijados y las conductas seguidas con las previstas, a la luz de los datos e informes de los que se disponga.

¹⁰⁶ Sobre esta cuestión J. VIDA FERNÁNDEZ ha escrito: «Por lo que respecta (sic) a la primera cuestión, la propia estructura jerarquizada del empleo público conlleva a que el sujeto natural evaluador sea el superior jerárquico de cada funcionario, ya que es el que se encuentra en una mejor posición para valorar su conducta profesional y con ello se refuerza el poder jerárquico y el deber de obediencia de la organización [...] Esta solución sería la más idónea en el caso de una Administración pública totalmente jerarquizada y sometida por completo a evaluación (incluyendo a los evaluadores), y en el que los puestos superiores no estuviesen sometidos a criterios políticos (como ocurre con los subdirectores generales y con los cargos directivos de la Administración

La composición de este órgano ha de ser estrictamente técnica, como sucede con los órganos de selección, sin perjuicio de que a sus reuniones puedan asistir con voz pero sin voto representantes de los trabajadores, como medida de garantía de los derechos de los mismos y de la transparencia, objetividad y de los demás principios que rigen este sistema¹⁰⁷.

El optar por una Comisión de Evaluación, en lugar de por un modelo de evaluadores singulares, permite, además, reducir en gran medida los sesgos más frecuentes en los procesos de evaluación¹⁰⁸.

General del Estado) o fuesen de nombramiento discrecional como ocurre con los puestos de libre designación. Estas características no son las propias de nuestras Administraciones públicas, aunque pueden manifestarse en algunos ámbitos específicos como en el caso de los militares profesionales.

En cualquier caso el EBEP no apunta expresamente a esta solución, lo cual permite señalar otra alternativa como es la evaluación desarrollada por agencias o comisiones externas a la unidad de los funcionarios evaluados, mediante procedimientos ante los cuales se alegan y acreditan los méritos. Esta solución parece más idónea a las heterogéneas características de nuestras Administraciones públicas y se ha ensayado en algunos ámbitos con comisiones que gozan de una mayor o menor independencia (como en el caso de los docentes universitarios). Sin embargo, esta opción plantea el problema de la carga que supone la estructuración de una nueva organización administrativa con órganos especializados encargados de evaluar y, eventualmente, otros encargados de resolver los numerosos recursos que se pueden plantear» («Art. 20. La evaluación del desempeño», cit., p. 280).

¹⁰⁷ Existen otros modelos posibles de composición. Así, el Ayuntamiento de Santiago ha disciplinado su Comisión del siguiente modo: «10.3.4. La Comisión de Evaluación del Desempeño del Ayuntamiento de Santiago de Compostela.

1. La Comisión de Evaluación del Desempeño del Ayuntamiento de Santiago de Compostela estará formada por un representante designado por cada sindicato firmante del presente acuerdo, el mismo número de miembros designados por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y tres empleados públicos de la Institución escogidos por consenso de las partes sindical e institucional, todos ellos con voz y voto, pudiendo formar parte de dicha Comisión, profesionales externos con experiencia en Recursos Humanos, con voz pero sin voto».

Aunque esta Comisión realmente, dado que los evaluadores serán, efectivamente, los superiores jerárquicos, actúa como Comisión de Reclamaciones. Así, en el art. 10.3.5.7, se dispone: «En caso de desacuerdo, el empleado público evaluado podrá presentar alegaciones por escrito al evaluador, quien deberá presentar ante la Comisión de Evaluación del Desempeño del Ayuntamiento de Santiago de Compostela ambos escritos, el informe de evaluación del evaluador y el escrito de alegaciones del empleado público evaluado. La Comisión de Evaluación del Desempeño del Ayuntamiento de Santiago de Compostela para dirimir el desencuentro podrá solicitar entrevista personal, por separado o de manera conjunta, del evaluador y del evaluado».

¹⁰⁸ J. V. CORTÉS CARRERES destaca los siguientes: «*Sesgo por “el efecto de halo”*. Es la tendencia del evaluador a valorar positiva o negativamente a un trabajador, en base a un solo atributo o característica del mismo.

Sesgo por efecto “born”. Es lo contrario al efecto halo. Consiste en la tendencia a valorar de forma negativa, porque hay una característica negativa que contamina la evaluación global del evaluador como negativa.

Sesgo por “el efecto de halo sucesivo”. Es la tendencia del evaluador a valorar de forma irreal positiva o negativamente a un sujeto por el hecho de que las demás personas de su entorno que son valoradas antes que él o después que él son mediocres, competentes o incompetentes.

Insuficiente conocimiento de los evaluados. A veces los evaluadores no conocen suficientemente a algunos empleados que deben valorar.

Entre los distintos sesgos debidos al paso del tiempo encontramos el «*Efecto recencia*». El tiempo afecta de forma considerable a la evaluación, cuando los evaluadores emiten juicios sobre desempeños observados un año antes, la precisión del juicio se reduce considerablemente. La proximidad en el tiempo influye en el juicio.

2.2.3. La Comisión de Reclamaciones

Esta Comisión sería el órgano encargado de resolver todas las controversias que se generasen durante el proceso de evaluación, sea a la hora de elaborar el Contrato de evaluación, sea a la hora de comprobar su cumplimiento¹⁰⁹.

Por lo que respecta a su configuración, este órgano ha de ser un órgano: técnico, es decir, compuesto por profesionales, sin perjuicio de que en sus deliberaciones puedan participar, con voz pero sin voto, representantes de los trabajadores y de la Administración; independiente, en el sentido de que ni el órgano ni sus miembros se pueden hallar sujetos a instrucciones jerárquicas de la Administración, y, neutral, lo que implica que debe hallarse completamente desvinculado del órgano de evaluación, aunque éste sea también independiente.

En esta materia, por razones de economía y eficacia, sería especialmente conveniente que las diferentes Administraciones públicas se planteasen la posibilidad de crear un único órgano de ámbito provincial o, incluso, si ello fuere posible, autonómico¹¹⁰.

Tendemos a evaluar sobre la base del desempeño más reciente y olvidamos la ejecución pasada. Para evitar este error se deben realizar evaluaciones parciales o lo que se denomina evaluación orientativa.

Sesgo de tendencia parcial constante o sistemática. En las evaluaciones basadas en escalas de valoración los evaluadores tienden a dar puntuaciones sistemáticas bien hacia los valores extremos o bien hacia los valores medios, se conoce la:

Tendencia hacia los valores medios. El temor a emitir juicios muy positivos o muy negativos sobre los subordinados por quedar bien con estos, y evitar conflictos, provoca que los evaluadores tiendan a dar valores medios. El desconocimiento de los empleados también provoca una inclinación hacia los valores medios.

Tendencia a otorgar puntuaciones extremas. Hay evaluadores que tienden a dar puntuaciones o muy altas o muy bajas, entre estos se pueden detectar los de *tendencia generosa* o los de *tendencia severa* y también los de *tendencia neutra*.

Evaluación política. Al contrario de los sesgos mencionados, anteriormente, que se producen de manera inconsciente, este es un error consciente. No son juicios objetivos, porque no se relacionan con la actuación real del evaluado, sino por los intereses particulares del evaluador.

Sesgos producidos por las características personales del evaluador y/o del evaluado, como son los debidos al sexo, a la personalidad del evaluador. Los evaluadores más seguros de sí mismos y con mayor autoestima tienden a evaluar más objetivamente a los trabajadores. Por el contrario, los evaluadores con un autoconcepto más pobre de sí mismo suelen ser más severos con sus subordinados y los efectos “parecido-a-mí”, y el “efecto distinto-de-mí” es la tendencia a evaluar más positiva o negativamente a aquellas personas que se perciben como más o menos semejantes al evaluador» («La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», cit., pp. 36 y ss.).

¹⁰⁹ Es necesario recoger esta idea de la CEBEP, la cual la planteó del siguiente modo: «Por último, somos conscientes de que la introducción de sistemas de evaluación del rendimiento puede dar lugar a un aumento de la conflictividad jurídica en el seno del empleo público, tal como ha sucedido en algunas experiencias conocidas (v. gr., el personal docente universitario). A tales efectos sería conveniente prever que las reclamaciones que puedan plantearse sean resueltas por los órganos especializados de garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad a los que nos venimos refiriendo en este informe» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 109).

¹¹⁰ R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. A. CASTILLO han destacado en este punto: «Las CCAA, tanto por sus dimensiones como por su posición institucional, serían el lugar adecuado para crear Organismos o Agencias de Acreditación y Evaluación del Empleo Público. Este tipo de entidades son capitales para un correcto funciona-

2.3. *El procedimiento de evaluación*

Con el fin de ordenar adecuadamente la gestión del sistema de evaluación del desempeño en cada Administración, se ha de establecer un calendario de evaluación en el que se fijen las fechas en las que se va a iniciar el procedimiento de evaluación del personal de cada servicio, unidad o departamento.

El procedimiento, en la medida de lo posible, debería realizarse por medios telemáticos a través de una aplicación informática.

El primer paso podría consistir en que cada empleado realizase una autoevaluación de su actividad y conducta durante el periodo de referencia (que, como ya se ha indicado, normalmente debería ser de un año). Esta autoevaluación tendría por objeto explicar cómo ha llevado a cabo sus tareas y cómo entiende que ha cumplido los objetivos que con él se había acordado alcanzar en el Contrato de evaluación¹¹¹, o justificar, si procede, el que no se hayan conseguido los objetivos fijados. Debería también solicitarse de los empleados públicos, en este momento, su colaboración para realizar una evaluación de su contexto, se les podría pedir: que describan los puntos positivos o negativos del funcionamiento del servicio (por ejemplo: falta de medios, inadecuación de los procedimientos de actuación, etc.); que evalúen sus relaciones con sus compañeros y sus superiores o subordinados, etc.

Recibida esta autoevaluación, o finalizado el plazo concedido al efecto, el órgano competente tendría que proceder a solicitar los datos necesarios para llevar a cabo la evaluación. Así, en primer lugar, debería reclamar los datos sobre la actividad de cada empleado solicitante; en segundo lugar, tendría que requerir un informe del superior jerárquico de cada empleado sobre el cumplimiento del Contrato de evaluación, y en tercer lugar, podría recabar, de los informes de autoevaluación de otros empleados que interactúen con el solicitante, datos relevantes acerca de su conducta y desempeño.

Tras estudiar toda la documentación recibida, la Comisión de Evaluación debería efectuar una valoración detallada y motivada. Ésta constituiría una propuesta de evaluación que habría de remitirse a cada empleado para que procediese a efectuar alegaciones a la misma. Si las hubiere, tales alegaciones deberían ser contestadas motivadamente y se emitiría la evaluación definitiva.

Contra esta evaluación se podría proceder a interponer una reclamación ante la «Comisión de reclamaciones».

miento del sistema de carrera profesional horizontal y de la evaluación del desempeño en el empleo público. Se trata de configurar una entidad independiente y con acusado perfil de profesionalidad de sus integrantes, que pueda gestionar y discriminar objetivamente el reconocimiento de categorías profesionales en la carrera horizontal y evaluar, en su caso, el desempeño de los empleados públicos, al menos en aquellos factores vinculados estrictamente con los resultados y en los que existan indicadores que puedan medir objetivamente los mismos» (*Informe sobre el empleo público local*, cit., p. 46).

¹¹¹ Vid. Á. L. CABAL, «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», cit., p. 209.

3. Indicaciones para el proceso de implantación de un sistema de evaluación del desempeño

3.1. *Reforzar la organización interna y buscar sinergias en el exterior*

Antes de empezar con el diseño e implantación de un sistema de evaluación del desempeño, o todo lo más simultáneamente, las Administraciones públicas han de comenzar con la captación y/o capacitación de profesionales en estas tareas ¹¹², sin perjuicio de que se pueda recurrir a la colaboración externa de otras Administraciones o de consultoras privadas con experiencia acreditada en este ámbito ¹¹³. En particular, es necesario que las Administraciones públicas dispongan de directivos que, por una parte, cuenten con capacidades en este ámbito de la gestión de recursos humanos y no sólo en el de la gestión de su campo de competencias materiales y, por otra parte, que asuman que entre sus funciones se encuentra la de orientar y promover el rendimiento de sus colaboradores ¹¹⁴.

También es necesario, en este momento inicial, que las Administraciones inviertan en la adquisición de herramientas informáticas que permitan la gestión integral de sus empleados, haciendo posible un sistema eficaz y ágil de evaluación del desempeño ¹¹⁵.

3.2. *Concienciar sobre la necesidad y conveniencia de la implantación del sistema y buscar el consenso sobre el mismo*

Tomada la decisión política de iniciar el proceso de diseñar e implantar un sistema de evaluación del desempeño, es fundamental para lograr el éxito en esta empresa concienciar, tanto a los cuadros directivos como a los demás empleados públicos, de que la evaluación del desempeño tiene por finalidad mejorar el funcionamiento de la Administración, a través de un incremento del rendimiento de sus efectivos, basado en la satisfacción de los mismos con su trabajo, derivada del reconocimiento que su buen desempeño va a recibir ¹¹⁶.

¹¹² En este sentido, la CEBEP ha señalado: «Conviene no olvidar, además, que la implantación de buenos sistemas de la evaluación del desempeño exige el desarrollo en las organizaciones públicas de importantes capacidades internas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos... Ello exige una mayor inversión en la gestión de recursos humanos y reforzar las unidades especializadas dedicadas a dicha gestión» (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, cit., p. 109).

¹¹³ Vid. *Libro Blanco de la Función Pública Catalana*, Barcelona, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, 2005, p. 82.

¹¹⁴ Cfr. F. LONGO, «Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas», cit., pp. 139-141.

¹¹⁵ Vid. M. C. NOGUER PORTERO, «La evaluación del desempeño», cit., p. 324, y *Libro Blanco de la Función Pública Catalana*, cit., pp. 76-88.

¹¹⁶ Vid. S. DÍAZ QUIJANO, «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», cit., p. 184.

En esta línea, a la hora de informar a los trabajadores hay que alejar del sistema de evaluación del desempeño la sombra de procedimiento sancionador encubierto con la que, interesadamente, se le ha rodeado. Debe transmitirse de forma muy clara el mensaje de que la evaluación del desempeño sirve para premiar al que trabaja más y mejor y no para castigar a quien no presenta un rendimiento óptimo ¹¹⁷.

3.3. *Planificar y difundir el sistema a adoptar*

Con los apoyos internos (esencialmente, gestores de recursos humanos y directivos de las diferente áreas) y externos (consultores expertos en gestión de personal) que sea preciso recabar, cada Administración ha de elaborar su propio Manual de Evaluación ¹¹⁸. En este Manual se ha de explicar sistemáticamente lo expuesto hasta el momento en el presente trabajo, esencialmente: órganos de evaluación, objeto de la evaluación y procedimiento de evaluación. Este Manual, que será la hoja de ruta de la implantación del sistema de evaluación del desempeño, ha de ser explicado de forma clara, comprensible y detallada a los trabajadores y negociado con sus representantes ¹¹⁹.

3.4. *Implantar de modo progresivo el sistema*

La introducción de todo un nuevo modelo de funcionamiento en una organización es algo muy complejo. Por mucho interés y cuidado con el que se haya realizado su diseño, cuando se ponga a funcionar, siempre van a aparecer: situaciones no previstas, disfunciones, etc. Por ello, sería conveniente que esta inserción se haga de forma paulatina, lo que implica dos cosas: primera, que el sistema se implante sólo en una parte de la organización, sometiéndose sus resultados a evaluación, y, segunda, que esta primera experiencia no tenga consecuencias prácticas, para evitar que la experimentación pueda lesionar las expectativas o los derechos de algún empleado ¹²⁰.

Llevar a cabo una implantación progresiva del sistema de evaluación del desempeño permite, por un lado, depurar el sistema delineado y, por otro lado, que las unidades y órganos implicados adquieran la experiencia necesaria en su empleo, de modo que se asegure el mejor funcionamiento posible, cuando se proceda a la aplicación general y completa del mismo ¹²¹.

¹¹⁷ Si un trabajador no cumple, en absoluto, con sus obligaciones, el modo de enfrentarse a esta situación no pasa por la evaluación del desempeño, sino por la activación de los correspondientes procedimientos disciplinarios.

¹¹⁸ Vid. Á. L. CABAL, «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», cit., p. 212.

¹¹⁹ Vid. S. DÍAZ QUIJANO, «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», cit., p. 191, y *Libro Blanco de la Función Pública Catalana*, cit., pp. 76-88.

¹²⁰ Vid. P. NIETO ROJAS, «La evaluación del desempeño. Una herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos», en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, vol. II, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones, 2009, pp. 421-423.

¹²¹ En este sentido, C. GALINDO MEÑO ha escrito: «Las pruebas o experimentaciones prácticas, las pruebas pilotos, la aplicación progresiva es una de las maneras recomendables de enfrentarse a un problema comple-

V. BIBLIOGRAFÍA

- *La modernización del Estado. El camino a seguir*, Madrid, OCDE-INAP, 2006.
- *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión*, Madrid, INAP-Goberna, 2005.
- *Libro Blanco de la Función Pública Catalana*, Barcelona, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, 2005.
- CABAL, Á. L.: «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», en *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Ediciones Trea, 2008.
- CORTÉS CARRERES, J. V.: «La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 15-29 de enero de 2009.
- DE MIGUEL PAJUELO, F.: «La evaluación del desempeño», en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, A. PALOMAR y A. V. SEMPERE (dirs.), Cizur Menor, Aranzadi, 2008.
- DÍAZ QUIJANO, S.: «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», en *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Ediciones Trea, 2008.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M.: «El modelo de gestión de los recursos humanos en el ámbito local», en *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, A. PALOMAR OLMEDA (coord.), Granada, CEMCI, 2007.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.: *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- FUENTETAJA PASTOR, J.: «La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público», *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, IDL-UAM, 2007.
- GORRITI, M.: «La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública», en *El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración local*, Gijón, Ediciones Trea, 2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., y CASTILLO BLANCO, F. A.: *Informe sobre el empleo público local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.
- LONGO, F.: «Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41, 2005.
- MAGÁN PERALES, J. M.^a A.: «Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos», en *Manual del Empleo Público*, F. A. CASTILLO (dir.), Madrid, Iustel, 2009.
- NIETO ROJAS, P.: «La evaluación del desempeño. Una herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos», en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, vol. II, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones, 2009.
- NOGUER PORTERO, M. C.: «La evaluación del desempeño», en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, S. DEL REY (dir.), Madrid, La Ley, 2008.

jo como es la evaluación del desempeño. La aplicación a centros, unidades o sectores concretos en los que por razón de su tamaño, naturaleza de su actividad, cultura imperante, etc., pueda resultar más fácil su implantación permitiría una experimentación práctica que ha (sic) medida que vaya perfeccionándose y mejorándose permitiría su extensión a progresiva» («La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público», cit., p. 247).

- PARADA VÁZQUEZ, R.: Derecho del Empleo Público, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L.: «Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades autónomas», en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Madrid, COLEX-UNED, 2003.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La situación actual del empleo público», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 10, 2010.
- «Objeto y ámbito de aplicación», en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (F. A. CASTILLO BLANCO *et al.*), Valladolid, Lex Nova, 2007.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Reformas en el Derecho local: Qué y quién», en *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, Marcial Pons-IDL-UAM, 2008.
- VIDA FERNÁNDEZ, J.: «Art. 20. La evaluación del desempeño», en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, J. L. MONEREO PÉREZ *et al.* (dirs.), Granada, Comares, 2008.